Die Krankenversicherung der Erwerbslosen nach der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge

Inaugural-Dissertation

der juristischen Fakultät
der Friedrich-Alexanders-Universität zu Erlangen

vorgelegt von

Erich A. B. Hartmann
aus Hamburg

Approbiert am 22. Juli 1929

Gedruckt
im Tageblatt-Haus Coburg
1929

29:331

Referent: Univ.-Professor Dr. Locher

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen lieben Eltern
in Dankbarkeit gewidmet

Inhaltsverzeichnis.

Seite

I. Abschnitt: **Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.**

A. Im Altertum 1
B. Im Mittelalter 3
C. In der Neuzeit 4
1. Bis zum Ausbruch des Weltkrieges 4
2. Während des Weltkrieges 9

II. Abschnitt: **Die Krankenversicherung der Erwerbslosen nach der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge.**

A. Einleitung: Die reichsrechtliche Einführung einer allgemeinen Erwerbslosenfürsorge 13

B. Die Krankenversicherung der Erwerbslosen nach der Verordnung vom 13. November 1918 15
1. Die Anknüpfung an die Vorschriften der Reichsversicherungsordnung 15
2. Voraussetzungen und Umfang der Krankenversicherung 17

C. Die Krankenversicherung der Erwerbslosen nach der Verordnung vom 21. Dezember 1918 19
1. Die Einführung der Verpflichtung der Gemeinden zur Weiterversicherung der Erwerbslosen 19
2. Kreis der zur Weiterversicherung berechtigten Erwerbslosen 22
3. Die Verpflichtung der Kassen 23
4. Die Meldefristen 24
5. Die Bemessung der Beiträge 28
6. Umfang der Krankenversicherung 30
7. Die Verpflichtung der Gemeinden zu Ersatzleistungen 31

D. Die Krankenversicherung der Erwerbslosen nach der Verordnung vom 15. April 1919 32
1. Ursachen und Entstehung der Neuregelung . . . 32
2. Bestimmung einer neuen Meldefrist für weiterzuversichernde Erwerbslose 35
3. Die Ausdehnung der Krankenversicherung auf die nicht zur Weiterversicherung berechtigten Erwerbslosen im Wege der Vertragsversicherung 36
4. Angliederung der Vertragsversicherung an die Krankenversicherung nach der RVO. 40
5. Ausnahmen von der Vertragsversicherung . . . 42
6. Die Bemessung der Beiträge 44
7. Umfang der Krankenversicherung 47
8. Verpflichtung der Gemeinden zu Ersatzleistungen . 48

Seite

E. Die Krankenversicherung der Erwerbslosen nach der Verordnung vom 13. Februar 1924 49

1. Vorgeschichte der Neuregelung 49
2. Einführung einer neuen Form der Krankenversicherung der Erwerbslosen 52
3. Das Recht der Erwerbslosen auf Weiterversicherung 56
4. Die neuen Meldefristen 58
5. Die Bemessung der Beiträge 60
6. Umfang der Krankenversicherung und Angleichung der Soll-Versicherung an die Krankenversicherung nach der Reichsversicherungsordnung . . . 64
7. Verpflichtung der Gemeinde zu Ersatzleistungen . . 68

III. Abschnitt: **Abschluß.**

1. Zusammenfassender Ueberblick über die Entwicklung der Krankenversicherung der Erwerbslosen nach der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge 70
2. Ausklang 73

Literaturverzeichnis.

Adler: „Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung“ in Handwörterbuch der Staatswissenschaften, III. Aufl., 1. Bd., S. 1101 ff..

Bernhard: „Arbeitslosenversicherung“ in Manes Versicherungs-Lexikon, 1924, Sp. 185 ff..

Böhm-Eichelsbacher: Arbeitsnachweisgesetz und Erwerbslosenfürsorge-Verordnung, 1924, nebst Ergänzungsband, 1925.

van der Borght: „Arbeiterversicherung“ in Handwörterbuch der Staatswissenschaften, III. Aufl., 1. Bd., S. 783 ff..

Cohen: „Arbeiter- und Soldatenräte“ in Handbuch der Politik, II. Bd., S. 267 ff..

Francke: „Sozialpolitik und internationales Arbeitsrecht“ in Handbuch der Politik, I. Bd., S. 28 ff..

Fischer-Biensfeldt u. a.: Kommentar zu dem Gesetz vom 16. Juli 1927 über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, 1928.

Güthe-Schlegelberger: Kriegsbuch. Die Kriegsgesetze mit der amtlichen Begründung und der gesamten Rechtsprechung und Rechtslehre, Sonderband des Jahrbuchs des Deutschen Rechts.

Hager-Bruck: Versicherungsvertrag, 1920.

Hahn: Handbuch der Krankenversicherung nach der Reichsversicherungsordnung, I. Bd., 1925.

Hoffmann: „Arbeiterversicherung“ in Manes Versicherungs-Lexikon, 1924, Sp. 168 ff..

Honigmann-Manes: „Arbeiterversicherung in Deutschland“ in Handwörterbuch der Staatswissenschaften, III. Aufl., 1. Bd., S. 795 ff..

Jaeger-Neuburger: Verordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 16. Februar 1924.

Kaskel: Das neue Arbeitsrecht, 1920.
Arbeitsrecht, 1925.

Kumpmann: „Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung“ in Handwörterbuch der Staatswissenschaften, IV. Aufl., 1 Bd., S. 791 ff..

Lehfeldt: Die Erwerbslosenfürsorge, 1920.

Lippmann: „Arbeiterversicherung“ in Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, I. Bd., S. 261 ff..

Morgenstern: Arbeitslosenversicherung und deutsche Erwerbslosenfürsorge unter Berücksichtigung der Frage des Arbeitsnachweises, 1919.

Rosin: „Arbeiterversicherung“ in von Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, II. Aufl., 1. Bd., S. 177 ff..

Simons: Die Erwerbslosenfürsorge während des Krieges. Erhebung der deutschen Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, 1919.

Stier-Somlo: „Erwerbslosenfürsorge" in Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, 2. Bd., S. 346 ff..
„Arbeiter- und Soldatenräte" in Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, 1. Bd., S. 259 ff..
Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosen-Versicherungs-Gesetz, 1928.

Wahrburg-Berndt: Verordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 16. Februar 1924, I. Aufl., 1924; II. Aufl., 1926.

Wende: „Erwerbslosenfürsorge" in Handwörterbuch der Staatswissenschaften, IV. Aufl., 3. Bd., S. 388 ff..

Zschucke: Die Erwerbslosenfürsorge, 1924, nebst Ergänzungsband, 1925.

Schriften der deutschen Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.
Heft 6 (1921): Arbeitslosenversicherung. Verhandlungen der deutschen Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit am 1. November 1920 zu Berlin.
Heft 7 (1925): Das Problem der Arbeitslosenversicherung in Deutschland. Verhandlungen der deutschen Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit am 20. Februar 1925 zu Berlin.

Regierungsentwurf eines Gesetzes über Arbeitslosenversicherung nebst amtlicher Begründung, herausgegeben von der Reichsarbeitsverwaltung als 34. Sonderheft zum Reichsarbeitsblatt.

Zeitschriften:

Reichsarbeitsblatt.
Volkswohlfahrt, Amtsblatt des Preußischen Ministeriums für Volkswohlfahrt.
Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamts.
Monatsschrift für Arbeiter- und Angestelltenversicherung.
Die Arbeiterversorgung.
Ortskrankenkasse, seit 1. 1. 25 Deutsche Krankenkasse.
Die Betriebskrankenkasse.
Die Landkrankenkasse.
Die Ersatzkasse.
Volkstümliche Zeitschrift für die gesamte Sozialversicherung.

I. Abschnitt.

Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

A. Im Altertum.

Die Arbeitslosigkeit mit ihren großen Gefahren für den einzelnen Bürger und den Staat ist schon im Altertum in die Erscheinung getreten und hat verschiedenartige Maßnahmen zu wirksamer Bekämpfung hervorgerufen. Die Abwehr erfolgte damals jedoch im Gegensatz zu den in unserer Zeit zur Anwendung kommenden Methoden ausschließlich aus staatspolitischen Erwägungen, die darauf gerichtet waren, die von den großen Massen der arbeitslosen Bürger ausgehende Beunruhigung und Gefährdung der Sicherheit der Regierung durch großzügige Fürsorgemaßnahmen von reinem Wohltätigkeitscharakter zu beseitigen.

Zum ersten Male wird in den Gesetzbüchern von Hellas aus dem 7. und 6. Jahrhundert v. Chr. die Arbeitslosigkeit erwähnt; sie wurde als verschuldete Arbeitslosigkeit mit harten Strafen belegt.

Die auf die Massen der Bürger angewiesenen Regierungen der hellenischen Großstädte sahen sich, als die billige Sklavenarbeit viele freie Bürger ihrer Arbeit oder zum mindesten ihrer guten Entlohnung beraubte, bereits genötigt, allgemeine Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu ergreifen. Man siedelte die arbeitslosen Bürger in den eroberten Ländern als Bauerngutsbesitzer an; durch Veranstaltung großartiger Bauten wurde Arbeitsgelegenheit für die arbeitslosen Massen geschaffen; endlich wurden große Kreise der Bevölkerung auf Kosten des Staates versorgt. Namentlich Perikles verfolgte mit der Ansiedlung der arbeitslosen Bürger

---

Adler: „Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung“ in Handwörterbuch der Staatswissenschaften, III. Aufl., 1. Bd., S. 1101 ff.. — Bernhard: „Arbeitslosenversicherung“ in Manes Versicherungs-Lexikon, 1924, Sp. 185 ff.. — v. d Borght: „Arbeiter-

in den eroberten Ländern den Zweck, die Stadt von einem arbeitslosen und damit unruhigen Gesindel zu befreien und der Not des Volkes abzuhelfen. Auch in der Veranstaltung großartiger Bauten erwies Perikles sich als kluger Staatsmann, denn es gelang ihm, dadurch die große Gefahr zu bannen, die dem Staate von der großen Masse der arbeitslosen Bürger drohte und zugleich unvergänglichen Ruhm zu erwerben, Kunst und Handwerk zu beschäftigen und zu fördern. Auch die Unterstützung der ärmeren Bevölkerung auf Staatskosten wurde von Perikles eingeführt, nach seinem Tode jedoch in unheilvoller Weise ausgebaut und übertrieben, bis dem entstandenen Unwesen dieser Art der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch den Sturz der demokratischen Verfassung durch die Macedonier im Jahre 322 v. Chr. ein Ende bereitet wurde.

Auch in Rom bildeten große Massen von arbeitslosen Kleinbauern ein gefährliches Proletariat, das in völliger Verkommenheit dahinlebte. Auch hier ergab sich schon bald die Notwendigkeit, der großen Gefahr durch eine großzügige Versorgung der arbeitslosen Massen zu begegnen. Der jüngere Gracchus ergriff durch die von ihm zur Annahme gebrachte lex frumentaria die erste Maßnahme in dieser Richtung, nach der in Rom ansässige Bürger einen Anspruch darauf hatten, allmonatlich aus den öffentlichen Magazinen ein gewisses Quantum Getreide zu einem geringen Preise zu erhalten. In späterer Zeit ging man dazu über, das Getreide ohne Bezahlung abzugeben; schließlich verteilte man unentgeltlich auch noch andere Lebensmittel und Kleidung und teilte obendrein

---

versicherung“ in Handwörterbuch der Staatswissenschaften, III. Aufl., 1. Bd., S. 783 ff.. — Cohen: „Arbeiter- und Soldatenräte“ in Handbuch der Politik, 2. Bd., S. 267 ff.. — Francke: „Sozialpolitik und internationales Arbeitsrecht“ in Handbuch der Politik, 1. Bd., S. 28 ff.. — Güthe-Schlegelberger: Kriegsbuch. — Hoffmann: „Arbeiterversicherung“ in Manes Versicherungs-Lexikon, 1924, Sp. 168 ff.. — Honigmann-Manes: „Arbeiterversicherung in Deutschland“ in Handwörterbuch der Staatswissenschaften, III. Aufl., 1. Bd., S. 795 ff.. — Kumpmann: „Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung“ in Handwörterbuch der Staatswissenschaften, IV. Aufl., 1. Bd., S. 791 ff.. — Lippmann: „Arbeiterversicherung“ in Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, 1. Bd., S. 261 ff.. — Morgenstern: „Arbeitslosenversicherung und deutsche Erwerbslosenfürsorge unter Berücksichtigung der Frage des Arbeitsnachweises, 1919. — Rosin: „Arbeiterversicherung“ in v. Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, II. Aufl., 1. Bd., S. 177 ff.. — Simons: Die Erwerbslosenfürsorge während des Krieges. Erhebung der deutschen Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, 1919. — Stier-Somlo: „Erwerbslosenfürsorge“ in Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, 2. Bd., S. 346 ff.. — Stier-Somlo: „Arbeiter- und Soldatenräte“ in Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, 1. Bd., S. 259 ff.. — Wende: „Erwerbslosenfürsorge“ in Handwörterbuch der Staatswissenschaften, IV. Aufl., 3. Bd., S. 288 ff..

Geld aus, so daß schließlich auf diese großzügige Weise nahezu 400 000 Menschen aus öffentlichen Mitteln versorgt wurden. Einen völligen Umschwung hierin bewirkte die Veränderung der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse in den späteren Jahrhunderten der römischen Kaiserzeit, da der Niedergang der Bevölkerung und das Ausbleiben neuer Zufuhren an Sklaven zu einem ausgesprochenen Mangel an Arbeitskräften führte.

B. Im Mittelalter.

Seit dem Rückgang der Arbeitslosigkeit in der spätrömischen Kaiserzeit trat viele Jahrhunderte hindurch das Problem der Arbeitslosigkeit nicht mehr in den Vordergrund, so daß sie weder das öffentliche Interesse beschäftigte noch irgendwelche Maßnahmen notwendig machte.

In dieser Zeit der Städtegründungen und des blühenden Aufschwunges aller Erwerbszweige nährte das noch ergiebige Land jeden arbeitswilligen Bürger; keine Hand brauchte zu feiern, die am Aufbau der emporblühenden Städte und an der Erschließung des Landes mitzuarbeiten bereit war. Geriet jedoch jemand ausnahmsweise in Arbeitslosigkeit, so fiel es seinen Angehörigen leicht, ihn vorübergehend mitzuernähren, so daß die Arbeitslosigkeit eines Bürgers in jener Zeit Einzelschicksal blieb und nach außen hin nicht in die Erscheinung trat. Das Fehlen jeglicher Nachrichten über das Auftreten der Arbeitslosigkeit in jenen Jahrhunderten bestätigt die wohlbegründete Annahme, daß jede arbeitswillige Hand zu jeder Zeit eine lohnende Beschäftigung finden konnte.

Die starke Zunahme der Bevölkerung und die Einführung der Gewerbe- und Zunftverfassung bewirkten in wenigen Jahrhunderten eine völlige Umgestaltung der günstigen Arbeitsverhältnisse. Alle Arbeiter, denen es nicht gelungen war, Mitglieder einer Zunft zu werden, blieben durchweg dauernder und oft unverschuldeter Arbeitslosigkeit ausgesetzt, die sie schließlich der Masse des arbeitsscheuen Gesindels zufallen ließ. Irgendwelche Maßnahmen zur Linderung ihrer Not wurden nicht ergriffen, denn das Bürgertum war stark genug, sich gegen jede Auflehnung von seiten der Arbeitslosen zu schützen. Denjenigen Arbeitern aber, die den neugeschaffenen Organisationen als Mitglieder angehörten, wurden nach der Gewerbe- und Zunftverfassung bei eintretender Arbeitslosigkeit ausreichende Unterstützungen in Form des sogenannten „Geschenks“ gewährt. Diese Form der Unterstützung gegen Arbeitslosigkeit, die den zünftig ausgebildeten reisenden Handwerksgesellen nach Maßgabe der Gewerbe- und Zunftverfassung gewährt wurde, darf mit Fug

und Recht als Vorläufer unserer Erwerbslosenfürsorge betrachtet werden, da beide in wesentlichen Beziehungen ein gleiches Gepräge zeigen. Auf das sogenannte Geschenk hatte der reisende Handwerksgeselle keinen Rechtsanspruch im Sinne einer Versicherung gegen Arbeitslosigkeit, er empfing es aber auch nicht als Almosen, sondern gerade deshalb, weil er nicht auf Almosen der Bevölkerung angewiesen sein sollte, als eine Leistung, die seine Organisation ihm nach Brauch und Herkommen schuldete. Der zünftig ausgebildete wandernde Handwerksgeselle jener Zeit war der erste Arbeiter, der durch die starke Bindung an das Herkommen, auf das sich die Gewerbe- und Zunftverfassung gründete, einen ausreichenden Schutz gegen Arbeitslosigkeit genoß. Die zu diesem Zweck notwendigen Mittel wurden anfänglich von den zünftigen Handwerksgesellen einer Stadt unter sich aufgebracht; in späterer Zeit sollen die Meister Zuschüsse geleistet und stellenweise auch allein die Mittel aufgebracht haben.

In gleicher Weise versorgten die Zünfte und Gesellenverbindungen ihre Mitglieder auch im Falle der Erkrankung durch Gewährung einer Krankenfürsorge in den Krankenhäusern der Klöster, an die sie zu diesem Zweck Beiträge zu leisten pflegten, oder gar in eigenen Hospitälern. In der Blütezeit des Zunftwesens besaßen somit die zünftig ausgebildeten Handwerksgesellen bereits tatsächlich in einer allerdings eigentümlichen Form, die weder den Charakter eines Rechtsanspruchs noch eines Almosens trug, einen ausreichenden Schutz im Falle der Erkrankung oder des Eintritts der Arbeitslosigkeit, eine wirksame Existenzsicherung, die von der neuen deutschen Sozialpolitik für die Allgemeinheit der Arbeitnehmer langsam aufgebaut werden mußte und erst in jüngster Zeit auf den gleichen Umfang gebracht werden konnte.

C. In der Neuzeit.

1. Bis zum Ausbruch des Weltkrieges.

In der Neuzeit trat die Arbeitslosigkeit alsbald wieder in großen Ausmaßen in die Erscheinung, so daß Versuche zu einer wirksamen Bekämpfung der mit ihr verbundenen Gefahren notwendig wurden. Man bediente sich, indem man das Interesse des Staates dem des einzelnen Bürgers unbedenklich voranstellte, fast durchweg sehr drastischer Mittel, indem man von jeglichen Maßnahmen zur Vermittlung von Arbeitsgelegenheit überhaupt absah, sondern sich lediglich darauf beschränkte, den Zustand der Arbeitslosigkeit als „Verbrechen" zu bezeichnen und die arbeitslosen Bürger ohne Rücksicht

auf ihre Arbeitswilligkeit mit mehr oder weniger harten Strafen zu schrecken. Die wichtigste Ursache der Zunahme der Arbeitslosigkeit und der bedauernswerten Lage einer großen Zahl arbeitstüchtiger und arbeitswilliger Bürger bildete der im 16. Jahrhundert einsetzende völlige Niedergang des Zunftwesens, das die Arbeit zu einem Vorrecht derjenigen, die den Zünften als Mitglieder angehörten, gestaltet hatte, aber den Kreis der Zunftangehörigen willkürlich und nach nicht immer einwandfreien Motiven begrenzte, wodurch eben eine große Zahl arbeitsbereiter Bürger von jeder geachteten Tätigkeit völlig ausgeschlossen wurde. Der erste Schritt zur Bekämpfung dieses Uebelstandes wurde in Frankreich durch die im Edikt vom 12. März 1776 proklamierte Gewerbefreiheit, die jedoch erst später verwirklicht werden konnte, getan.

Die Einführung der Gewerbefreiheit vermochte jedoch nicht, die Arbeitslosigkeit zu beseitigen, wie die Vertreter der individualistischen Richtung in der Nationalökonomie es erwartet hatten. Die immer wieder neu entstehenden ungünstigen Konjunkturen, die fortschreitende Verdrängung des Handwerks und der Heim-Industrien durch die produktiver arbeitenden Fabrik-Industrien und eine außerordentliche Steigerung der Bevölkerungszunahme haben seit Einführung der Gewerbefreiheit die Arbeitslosigkeit immer wieder zu schweren, das ganze Wirtschaftsleben erschütternden Krisen anwachsen lassen. Die Bedeutung, die das Problem der Arbeitslosigkeit erlangt hatte, kam am deutlichsten darin zum Ausdruck, daß bei den Revolutionen von 1830, 1848 und 1871 arbeitslose Bürger die eigentlichen Urheber der Umsturzbewegungen bildeten, durch die sie eine Besserung ihrer bedrängten wirtschaftlichen Lage herbeizuführen hofften.

Die wissenschaftliche Behandlung des Problems der Arbeitslosigkeit führte schließlich zu der Erkenntnis, daß durchgreifende und umsichtige Maßnahmen zur Bekämpfung dieses sozialen Uebelstandes notwendig seien, um die Entstehung der Arbeitslosigkeit nach Möglichkeit zu verhindern und die durch eingetretene Arbeitslosigkeit entstandene Not zu lindern. Schon das Allgemeine Landrecht[1]) vom 5. Februar 1794 statuierte die Verpflichtung des Staates, für die Ernährung und Verpflegung derjenigen Bürger zu sorgen, die sich ihren Unterhalt nicht selbst verschaffen und ihn auch nicht von anderen gesetzlich dazu verpflichteten Personen erhalten konnten; ihnen ihren Kräften und Fähigkeiten entsprechende Arbeiten anzuweisen, falls es ihnen nur an Mitteln und Gelegenheit fehlte, selbst den Unterhalt für sich und ihre Angehörigen zu verdienen; sie durch Zwang und Strafen zu nützlichen Arbeiten unter gehöriger Aufsicht anzuhalten, sofern sie nur aus Trägheit und Liebe zum Müßiggange die Mit-

[1]) A.L.R., §§ 1—3, Teil II, Titel 19.

tel, sich ihren Unterhalt selbst zu verdienen, nicht anwendeten. Die öffentliche Armenpflege, die dem hilfsbedürftigen Arbeitslosen keinen klagbaren Anspruch auf Unterstützung gewährte, sorgte zwar dafür, daß die Arbeitslosen nicht gänzlich in Elend verfielen und schließlich zugrundegingen, wie der Staat es in früheren Jahrhunderten unbedenklich hatte geschehen lassen, allein die mit der Inanspruchnahme der öffentlichen Armenunterstützung verbundene rechtliche Ehrenminderung erschien doch im Laufe der Zeit als eine mit der fortschreitenden Entwicklung des sozialen Empfindens unvereinbare soziale Ungerechtigkeit, die zu beseitigen als notwendige Aufgabe des Staates erkannt wurde.

Die ersten Schritte zum Versuch einer Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit unternahm die Schweiz. Die Stadt Bern rief am 1. April 1893 eine freiwillige Arbeitslosenversicherung ins Leben, die indes ohne Anstellung irgendwelcher Berechnungen mit ganz ungenügenden Sicherungen aufgebaut wurde, so daß die erzielten Erfolge wenig ermunternd waren. Die Gründung wirkte jedoch als Beispiel kräftig anregend, so daß alsbald weitere Schritte auf dem einmal betretenen Wege gemacht wurden; der Kanton Basel-Stadt und St. Gallen (Juli 1895 bis Juni 1897) folgten dem von Bern gegebenen Beispiele.

In Deutschland erfolgte die Gründung der ersten, allerdings auf freiwilligem Beitritt beruhenden, öffentlichen selbständigen Einrichtung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Köln im Jahre 1894 durch Schaffung der „Stadtkölnischen Versicherungskasse gegen Arbeitslosigkeit im Winter", die eine günstige Beurteilung erfahren hat, obgleich sie wegen der verhältnismäßig geringen Zahl ihrer Mitglieder keine größere Bedeutung für die Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit gewonnen hat.

Eine wesentliche Förderung auf dem Gebiete der Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wurde durch das auf Vorschlag von Louis Varlez im Jahre 1901 zuerst in Gent eingeführte und danach später allgemein als „Genter System" bezeichnete Verfahren erzielt, das auf indirektem Wege die Arbeitslosigkeit durch Unterstützung der etwa seit den 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts zu größerer Bedeutung gelangten Selbsthilfe-Einrichtungen der Gewerkschaften zu bekämpfen trachtete. Tatsächlich veranlaßte das Genter System die meisten Gewerkschaften zu einem durchgreifenden Aufbau ihrer Selbsthilfe-Einrichtungen zur Linderung der durch Arbeitslosigkeit hervorgerufenen Not ihrer Mitglieder.

Neben den Selbsthilfe-Einrichtungen der Vereinigungen der gewerblichen Arbeiter, die auf diesem Gebiete zuerst mit der Einführung der Arbeitslosenunterstützung durch den Deutschen Buchdruckerverband im Jahre 1879 in die Erscheinung

traten und denen sich nach längerem Zögern weitere Gewerkschaften anschlossen, sind noch besonders die Maßnahmen der Angestellten-Verbände hervorzuheben. Im Jahre 1885 rief der Verein der deutschen Kaufleute in Berlin eine Stellenlosenversicherung ins Leben; der Verein für Handlungscommis von 1858 in Hamburg und der Verband deutscher Handlungsgehilfen in Leipzig schufen ähnliche Einrichtungen, die später nach dem Zusammenschluß dieser drei Verbände im Gewerkschaftsbund der Angestellten zu Berlin aufrechterhalten wurden. Auch der Deutschnationale Handlungsgehilfen-Verband schuf 1908 eine Stellenlosenversicherung für seine Mitglieder, die nach versicherungstechnischen Grundsätzen unter Aufsicht des Kaiserlichen Aufsichtsamts für Privatversicherung arbeitete und den Versicherten einen Rechtsanspruch auf die satzungsmäßigen Leistungen gewährte.

Da die Angestelltenverbände sich schon früh ihre eigenen berufsständisch aufgebauten Krankenkassen geschaffen hatten, die gleichfalls nach rein versicherungstechnischen Grundsätzen unter staatlicher Aufsicht arbeiteten, genoß hier wiederum ein Kreis von Arbeitnehmern, nämlich der Kreis der in Berufsverbänden zusammengeschlossenen Angestellten, eine Existenzsicherung von solchem Umfange, der jenem Schutze gleichwertig war, den die Zünfte und Gesellenverbindungen in ihrer Blütezeit dem zünftig ausgebildeten Handwerksgesellen schon geboten hatten. Dabei war hinsichtlich der Versorgung für den Krankheitsfall unverkennbar ein Fortschritt zu verzeichnen, da die Fürsorge inhaltlich vervollkommnet worden war und auch einen klagbaren Anspruch darstellte; hinsichtlich des Schutzes gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit trafen die vorstehend für den Bereich der Krankenversicherung getroffenen Feststellungen jedoch nur auf die von dem Deutschnationalen Handlungsgehilfen-Verband geschaffene Einrichtung zu. Für einen kleinen Kreis von Arbeitnehmern war also schon im Jahre 1908 die höchste Form der Existenzsicherung auf dem Wege der Selbsthilfe durch Gewährung eines Rechtsanspruchs sowohl auf Versorgung im Falle der Erkrankung als auch auf Unterstützung bei Eintritt der Arbeitslosigkeit geschaffen worden.

Die Erfahrungen, die mit dem Genter System erzielt worden waren, ermunterten bald überall so stark zur Nachahmung, daß in den folgenden Jahren Frankreich, Dänemark und Norwegen den gleichen Weg beschritten. In Deutschland wurde das Genter System zuerst von Straßburg i. E. im Jahre 1907 eingeführt; Erlangen und Mühlhausen folgten im Jahre 1909; bald darauf schlossen sich auch zahlreiche andere Städte in Deutschland diesem Vorgehen an.

Neben den Einrichtungen auf kommunaler Grundlage und den Selbsthilfe-Einrichtungen der Gewerkschaften und Ange-

stelltenverbände waren schließlich noch Einrichtungen privaten Charakters entstanden, die z. B. von den Firmen Carl Zeiß-Jena, Heinrich Lanz-Mannheim und Cornelius Heyl-Worms ins Leben gerufen worden waren und sich die Aufgabe gestellt hatten, ihren Arbeitern bei vorübergehender Arbeitslosigkeit oder Entlassung aus dem Betriebe im Wege reiner Wohlfahrtspflege Unterstützungen zukommen zu lassen. Die Firma A. L. Mohr A.-G., Altona, hatte dagegen in den Jahren 1896—1904 Versuche unternommen, ihre Arbeiter obligatorisch an einer ähnlichen von ihr geschaffenen Einrichtung durch Heranziehung zur Aufbringung der Mittel zu beteiligen. Auch die sich an die Berufsorganisationen der gewerblichen Arbeiter eng anlehnenden Konsumgenossenschaften haben durch Aussonderung von Mitteln aus den von ihnen erzielten Gewinnen den Folgen der Arbeitslosigkeit, sofern sie ihre Mitglieder ergriffen, zu steuern versucht. Recht beachtliche und vielfach anerkannte Erfolge erzielte auf diesem Wege z. B. der Konsum-Bau- und Sparverein „Produktion" in Hamburg.

Das Reich hat vor dem Kriege einer reichsrechtlichen Regelung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Linderung ihrer Folgen konsequent ablehnend gegenübergestanden, ohne sich indessen einer Behandlung des Problems gänzlich zu entziehen. Im Jahre 1895 erfolgte im Deutschen Reich an zwei Tagen und zwar am 14. Juni und am 12. Dezember je eine Zählung aller Arbeitslosen im ganzen Reichsgebiet; die Termine für die Zählung waren mit Rücksicht auf die beabsichtigte Erfassung der Saison-Arbeitslosigkeit gewählt worden. Die Ergebnisse der Zählung vermittelten ein eindrucksvolles Bild der Verteilung der Arbeitslosigkeit auf die einzelnen Berufe, das trotz vielfacher kritischer Beleuchtung den wichtigsten Ausgangspunkt für alle weiteren Behandlungen des Problems bildete.

Später, am 30. Oktober 1902, hatte der Bundesrat unter Anknüpfung an eine am 31. Januar 1902 gefaßte Resolution des Reichstags beschlossen, „den Reichskanzler zu ersuchen, durch das Kaiserliche Statistische Amt feststellen zu lassen, welche Einrichtungen bezüglich der Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit bisher getroffen und welche Ergebnisse dadurch erzielt worden sind, hierdurch aber diese Resolution für erledigt zu erklären." Das Kaiserliche Statistische Amt hatte sich der ihm damit gestellten Aufgabe in einer umfassenden Darstellung „die bestehenden Einrichtungen zur Versicherung gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit im Ausland und im Deutschen Reich" und einer damit verbundenen umfangreichen Materialiensammlung im Jahre 1906 entledigt. Auch dieses Werk hat die größte Bedeutung für alle weiteren

Versuche, das Problem der Arbeitslosigkeit einer Lösung näher zu bringen, erlangt.

Danach hielt das Reich weiterhin an der dilatorischen Behandlung der namentlich von den Arbeitnehmerverbänden immer wieder dringend erhobenen Forderungen auf Einführung einer Reichsarbeitslosenversicherung fest und beschränkte sich lediglich darauf, die Frage als noch nicht für eine gesetzgeberische Lösung reif zu erklären, im übrigen aber den Gemeinden die Anregung zu erteilen, das Problem durch eine versuchsweise Behandlung in den Gemeinden der reichsgesetzlichen Lösung näherzubringen. Noch am 5. Dezember 1913 hatte Staatssekretär von Delbrück im Reichstage die ablehnende Auffassung der Reichsregierung zum Ausdruck gebracht.

In zwei besonderen Fällen hat das Reich allerdings schon vor dem Kriege kleine Ausschnitte aus dem Gebiete der Arbeitslosenfürsorge gesetzgeberisch behandelt und zwar durch das Gesetz wegen Aenderung des Tabaksteuergesetzes vom 15. 7. 1909 [2]) und das Gesetz über den Absatz von Kalisalzen vom 25. 5. 1910.[3])

2. Während des Weltkrieges.

Bei Ausbruch des Weltkrieges setzte sogleich eine Massen-Arbeitslosigkeit ein, die deutlich erkennbar werden ließ, wie gering der Wert aller in mannigfaltigen Versuchen einer wirksamen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit gewonnenen Erfahrungen für eine durchgreifende Lösung der nunmehr plötzlich höchst dringend gewordenen Frage zu veranschlagen war. Das Reich mußte, nachdem die von der Reichsregierung selbst jetzt noch beibehaltene Auffassung, die Gemeinden hätten in erster Linie für eine ausreichende Unterstützung der durch den Krieg erwerbslos gewordenen Volksgenossen zu sorgen, und die Bundesstaaten hätten nötigenfalls durch Kreditgewährung helfend einzugreifen, von den Staatsregierungen abgelehnt wurde, endlich größere Reichsbeihilfen bewilligen. Es warf durch den zweiten Nachtrag zum Reichshaushaltsetat für das Rechnungsjahr 1914 zur Unterstützung von Gemeinden oder Gemeindeverbänden auf dem Gebiete der Kriegswohlfahrtspflege zunächst einen Betrag von 200 Millionen aus; die Ausführungsbestimmungen über Kriegswohlfahrtspflege vom 14. Dezember 1914 in der Bekanntmachung vom 18. Dezember 1914 [4]) legten die Bedingungen fest, unter denen Gemein-

[2]) RGBl., S. 705.
[3]) RGBl., S. 775.
[4]) Zentralblatt für das Deutsche Reich, S. 619.

den und Gemeindeverbänden Beihilfen des Reichs gewährt werden sollten. Die Kriegswohlfahrtspflege unter Beihilfe des Reichs durfte nicht den Rechts-Charakter der Armenpflege tragen. Sie konnte in der Form der Erwerbslosenfürsorge nach näheren Bestimmungen erfolgen. Die Hilfe des Reichs, die noch durch weitere finanzielle Unterstützung der Einzelstaaten erweitert wurde, ermunterte die Gemeinden nunmehr zu einer lebhaften Tätigkeit auf dem Gebiete der Kriegswohlfahrtspflege und zur Einführung einer umfassenden Kriegserwerbslosenfürsorge.

Im Rahmen dieser Kriegserwerbslosenfürsorge als eines Teilgebiets der Kriegswohlfahrtspflege haben die Gemeinden vielfach als Sonderleitsung die Fortsetzung oder Aufrechterhaltung der Krankenversicherung der von ihnen unterstützten Erwerbslosen übernommen, indem sie meist den Arbeitgeberanteil trugen; es gab aber auch Städte, die die volle Beitragsleistung auf sich nahmen.[5])

Im Laufe des Krieges machte der nach und nach sich verschärfende Rohstoffmangel verschiedene Sondermaßnahmen auf dem Gebiete der Kriegserwerbslosenfürsorge für die Arbeiter der Textilindustrie und der Massenkonfektionsbetriebe, für die Tabakarbeiter, die in der Schuhindustrie Beschäftigten und endlich für die infolge Kohlenmangels arbeitslos gewordenen Arbeiter notwendig.

Während der Dauer des Krieges haben die Regierungen und Parlamente des Reichs und der Gliedstaaten der Arbeitslosenfürsorge besonders im Hinblick auf die künftige Demobilmachung ihre ständige Aufmerksamkeit gewidmet. Der Reichstagsausschuß für Handel und Industrie hatte nach umfassenden Beratungen am 15. Mai 1917 dem Reichstag einen Bericht über die zwecks Ueberführung der Kriegs- in die Friedenswirtschaft notwendigen Maßnahmen erstattet.[6]) Schon bei seinen Beratungen hatte der Vertreter der Reichsregierung hervorgehoben, daß die durch den Krieg auf dem Arbeitsmarkte geschaffenen ungünstigen Verhältnisse ernste Beachtung und Aufmerksamkeit im Kreise der Reichsregierung gefunden hätten und sie die Ueberzeugung habe gewinnen lassen, daß nach Beendigung des Krieges eine der Kriegswohlfahrtspflege gleichartige Fürsorge für die aus dem Heeresdienst zur Entlassung kommenden Kriegsteilnehmer eingerichtet werden müsse.[7]) Der Ausschuß empfahl dann in dem erwähn-

[5]) Erhebung der Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Heft 5, S. 73.

[6]) Aktenstück Nr. 875, Verhandlungen des Reichstags CCCXXI, S. 1634 ff..

[7]) Aktenstück Nr. 875, Verhandlungen des Reichstags CCCXXI, S. 1654.

ten Berichte dem Reichstage die Annahme einer Entschließung, den Reichskanzler zu ersuchen, dahin zu wirken, daß während der Zeit der Uebergangswirtschaft eine Arbeitslosenunterstützung aus Reichsmitteln nach bestimmten Grundsätzen denjenigen Arbeitern und Angestellten, die bei der Demobilmachung aus dem Heeresdienst entlassen würden und denen eine angemessene Beschäftigung nicht würde nachgewiesen werden können, gewährt werde. Das Plenum des Reichstags hatte in seiner Sitzung vom 8. Mai 1918 die vom Reichstagsausschuß für Handel und Industrie in seinem Berichte vom 15. Mai 1917 empfohlenen Entschließungen und Anträge ohne Debatte angenommen.[8])

Inzwischen war im Reichstage von verschiedenen Seiten wiederholt angeregt worden, die Arbeitslosenfürsorge nur als Uebergangsmaßnahme zu betrachten und den Plan der Schaffung einer Reichsarbeitslosenversicherung nachdrücklichst zu fördern. Am 14. April 1918 wurde durch eine von 24 Abgeordneten unterschriebene Resolution Albrecht und Genossen im Reichstage die Forderung erhoben, den Reichskanzler zu ersuchen, darauf hinzuwirken, daß eine reichsgesetzliche Arbeitslosenversicherung eingeführt werde.[9]) In der Sitzung vom 5. Juli 1918 überwies der Reichstag diese Entschließung der Reichsregierung zur Erwägung.[10])

Hielt das Reich sein Interesse nunmehr auch ständig dem Problem der Arbeitslosenfürsorge zugewendet, so bedurfte es doch noch eines kräftigen Anstoßes, um die Pläne aus dem Stadium der Erwägungen in festere Formen zu überführen. Das Anfang Oktober 1918 abgegebene Waffenstillstandsangebot rückte der Reichsregierung die Notwendigkeit, unverzüglich entsprechende Richtlinien zu fixieren und Anordnungen zur Regelung dieses Gebiets vorzubereiten, deutlich vor Augen. Die Regierung trat demzufolge angesichts der Gewißheit der nahe bevorstehenden Beendigung des Krieges mit einem Plane der von ihr als notwendig betrachteten Maßnahmen auf sozialem Gebiete hervor. Staatssekretär Bauer vom Reichsarbeitsamt, das durch Erlaß vom 4. Oktober 1918 [11]) errichtet worden war, empfing zu diesem Zweck am 31. Oktober 1918 den Berliner Stadtrat Maaß, Stadtrat Dr. Lindner-Neukölln, ferner Vertreter der Hirsch-Dunckerschen und der freien Gewerkschaften, um ihnen mitzuteilen, daß man beabsichtige, schon in der der Besprechung folgenden Woche eine Bundesratsverordnung über die Erwerbslosenfürsorge erscheinen zu lassen. Diese Bundesratsverordnung sollte die

[8]) Verhandlungen des Reichstags CCCXII, S. 5043.
[9]) Aktenstück Nr. 1478, Verhandlungen des Reichstags CCCXXIV, S. 2184.
[10]) Verhandlungen des Reichstags CCCXIII, S. 5847.
[11]) RGBl., S. 1231.

Gemeinden zur Einführung der Erwerbslosenfürsorge, für deren Durchführung seitens des Reiches besondere Richtlinien aufgestellt werden sollten, verpflichten.[12]) Auch am 8. November 1918 empfing Staatssekretär Bauer vom Reichsarbeitsamt Vertreter von Vereinigungen der Arbeiter und Angestellten, um sie mit dem sozialpolitischen Programm des Reichsarbeitsamts bekannt zu machen,[13]) das u. a. auch die Regelung der Erwerbslosenfürsorge vorsah. Zu einer umfassenden reichsrechtlichen Regelung der Erwerbslosenfürsorge kam es bis zur Beendigung des Krieges jedoch nicht mehr.

[12]) Die Landkrankenkasse, 1918, S. 109.
[13]) Die Landkrankenkasse, 1918, S. 124.

II. Abschnitt.

Die Krankenversicherung der Erwerbslosen nach der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge.

A. Einleitung:

Die reichsrechtliche Einführung einer allgemeinen Erwerbslosenfürsorge.

Die am 9. November 1918 von der alten Sozialdemokratischen Partei und der Unabhängigen Sozialdemokratischen Partei eingesetzte provisorische Regierung der sechs Volksbeauftragten, der je drei Vertreter der genannten beiden Parteien angehörten,[1]) veröffentlichte unter dem 12. November 1918 amtlich in einem Aufruf „Das Programm der Reichsleitung", in dessen letztem Absatz u. a. angekündigt wurde: „Die Regierung wird alles tun, um für ausreichende Arbeitsgelegenheit zu sorgen. Eine Verordnung über die Unterstützung von Erwerbslosen ist fertiggestellt. Sie verteilt die Lasten auf Reich, Staat und Gemeinde".[2]) Als eine der ersten Maßnahmen der neuen Regierung erging so die für fast ein Jahrzehnt grundlegend gewordene „Verordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 13. November 1918".[3])

Es erscheint notwendig, besonders hervorzuheben, daß der aus der Revolution hervorgegangenen Regierung die Einführung der Erwerbslosenfürsorge nur formell zuzurechnen war; tatsächlich jedoch verkündete sie nur eine bereits vor Ausbruch der Revolution vom Reichsarbeitsamt für diesen Zweck ausgearbeitete Vorlage,[4]) die vermutlich auch von der alten Regierung nach Beendigung des Krieges in derselben Weise

[1]) Cohen über „Die Arbeiter- und Soldatenräte" in Handbuch der Politik, III. Aufl., 2. Bd., S. 267 ff..
[2]) RGBl., S. 1303.
[3]) RGBl., S. 1305.
[4]) Kaskel: Das neue Arbeitsrecht, S. 89.

verwirklicht worden wäre, wenn nicht der Umsturz eingetreten wäre, denn keine Regierung hätte nach Beendigung des Krieges die Einführung der Erwerbslosenfürsorge aus ihrem Aufgabenkreis auszuschalten vermocht.[5])

Die Verordnung verpflichtete die Gemeinden, mit bereitgestellten Reichsmitteln eine Fürsorge für Erwerbslose einzurichten, der sie nicht den Rechts-Charakter der Armenpflege beilegen durften. Gleichwohl handelte es sich nicht um die Schaffung eines neuen Zweiges der öffentlichen Sozialversicherung, sondern um eine ausgesprochene Fürsorgemaßnahme, eine Wohlfahrtsleistung der Gemeinden außerhalb des Rahmens der öffentlichen Armenpflege,[6]) da die Erwerbslosenunterstützung zunächst allen über 14 Jahre alten arbeitspflichtigen und arbeitswilligen Personen, soweit sie sich infolge des Krieges durch Erwerbslosigkeit in bedürftiger Lage befanden, ohne Rücksicht auf Berufszugehörigkeit und Geschlecht (weiblichen Personen allerdings nur, soweit sie auf Erwerbstätigkeit angewiesen waren), aus öffentlichen Mitteln gewährt werden mußte, ohne daß dieser Leistung der Fürsorgeträger eine Verpflichtung der Arbeitnehmer zur Beitragsleistung gegenübergestellt wurde. Der Kreis der in Erwerbslosenfürsorge zu nehmenden Personen war damit genau so umschrieben, wie das bereits im Jahre 1914 für die Kriegswohlfahrtspflege durch die Ausführungsbestimmungen des Bundesrats vom 14. Dezember 1914[7]) geschehen war. Die Gewährung der Erwerbslosenunterstützung war also von vornherein an die Voraussetzung der Bedürftigkeit geknüpft und damit als Fürsorgemaßnahme gekennzeichnet. Sofern die Voraussetzungen erfüllt waren, bestand jedoch ein im Wege eines geordneten Verfahrens verfolgbarer Rechtsanspruch auf Gewährung der Erwerbslosenunterstützung; darin lag die wesentliche Unterscheidung gegen die Armenunterstützung.

Die grundlegende Verordnung vom 13. November 1918 hatte das Reichsamt für die wirtschaftliche Demobilmachung auf Grund einer Ermächtigung durch den Erlaß des Rates der Volksbeauftragten über die Errichtung des Reichsamts für die wirtschaftliche Demobilmachung (Demobilmachungsamt) vom 12. November 1918[8]) erlassen. Der Rat der Volksbeauftragten übte allerdings Gesetzgebung ohne Auftrag, da die Staatsgewalt mit dem Ausbruch der Revo-

[5]) Jastrow auf der Tagung der deutschen Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vom 20. 2. 1925 (Heft 7 der Schriften der deutschen Gesellschaft zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, S. 18).
[6]) Brunn in Arbeiter-Versorgung, 1919, S. 406.
[7]) Zentralblatt für das Deutsche Reich, S. 619.
[8]) RGBl., S. 1304.

lution am 9. November 1918 von der Kaiserlichen Regierung auf die Gesamtheit der Arbeiter- und Soldatenräte in Deutschland übergegangen war, die sich seit dem 10. November 1918 im unbestreitbaren Besitz der tatsächlichen Herrschergewalt befanden; sie widersprachen jedoch nicht der rechtsetzenden Tätigkeit, die der Rat der Volksbeauftragten unter ihrer Duldung entfaltete, befolgten vielmehr die von ihm ausgegangenen Verordnungen, Erlasse und Bekanntmachungen; darin kam stillschweigend eine Anerkennung seiner Tätigkeit und zugleich die Zuerkennung einer Legitimation zur Führung der Reichsgeschäfte als oberster Leitungsbehörde durch den tatsächlichen Träger der Staatsgewalt, nämlich die Gesamtheit der Arbeiter- und Soldatenräte in Deutschland, zum Ausdruck.[9]) Im Laufe des vom 16. bis 21. Dezember 1918 in Berlin abgehaltenen ersten Rätekongresses (Reichskongreß der Arbeiter- und Soldatenräte Deutschlands) wurde durch eine Resolution [10]) dem Rate der Volksbeauftragten bis zur anderweitigen Regelung durch die Nationalversammlung die gesetzgebende und vollziehende Gewalt delegiert; darin lag implicite auch die Billigung der bisher vom Rate der Volksbeauftragten ohne rechtliche Befugnis ergriffenen Maßnahmen durch den Träger der neuen Staatsform und Staatsgewalt, also auch die Anerkennung der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 13. November 1918.

B. Die Krankenversicherung der Erwerbslosen nach der Verordnung vom 13. November 1918.

1. Die Anknüpfung an die Vorschriften der Reichsversicherungsordnung.

Nach § 214 der RVO. verblieb unter näher bestimmten Voraussetzungen Versicherten, die wegen Erwerbslosigkeit aus ihrer Kasse ausschieden, der Anspruch auf die Regelleistungen ihrer Kasse, wenn der Versicherungsfall während der Erwerbslosigkeit und binnen 3 Wochen nach dem Ausscheiden eintrat. Die Mitglieder einer Krankenkasse nach § 225 RVO. hatten also nach ihrem Ausscheiden aus der Kasse wegen Erwerbslosigkeit für den Fall der Krankheit kraft gesetzlicher Bestimmung noch einen begrenzten Versicherungsschutz, der jedoch kaum ausreichend war, da nach Ablauf von 3 Wochen nach dem Ausscheiden aus der Kasse ent-

[9]) Stier-Somlo über „Arbeiter- und Soldatenräte" im Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, 1. Bd., S. 259.

[10]) Abgedruckt u. a. in Handbuch der Politik, III. Aufl., 2. Bd., S. 271/72.

stehende Versicherungsfälle keinen Anspruch gegen die Kasse mehr begründen konnten. Schon bei der Beratung des § 214 der RVO. wurde in der Kommission darauf hingewiesen, daß die mit ihm geschaffene Regelung einen Ansatz zur Arbeitslosenversicherung darstelle.[11])

Ergänzend griff hier die Bestimmung des § 313 der RVO. ein, die dem Versicherten unter gewissen Voraussetzungen das Recht auf Weiterversicherung bei Ausscheiden aus der versicherungspflichtigen Beschäftigung einräumte; dieses Ausscheiden konnte auch durch Erwerbslosigkeit hervorgerufen werden. Die wegen Erwerbslosigkeit ausscheidenden Mitglieder einer Kasse waren jedoch sehr häufig nicht imstande, von ihrem Recht auf Weiterversicherung aus § 313 RVO. Gebrauch zu machen, da ihre durch die Erwerbslosigkeit geschaffene bedrängte wirtschaftliche Lage ihnen meistens nicht erlaubte, die zu diesem Zweck erforderlichen Beiträge, die nun in voller Höhe von ihnen selbst gezahlt werden sollten, aufzubringen.

Die Reichsversicherungsordnung gewährte also den Erwerbslosen für den Fall der Krankheit nur einen Schutz, der sich schon während ihrer Geltung bis zur Beendigung des Krieges und namentlich während des Krieges meist als unzureichend erwiesen hatte. Die Voraussetzungen zur Weiterversicherung wurden allerdings insofern erweitert, als durch § 3 des Gesetzes vom 4. August 1914, betreffend Erhaltung von Anwartschaften aus der Krankenversicherung,[12]) den zur Weiterversicherung nach § 313 der RVO. Berechtigten das Recht verliehen wurde, binnen 6 Wochen nach ihrer Rückkehr in die Heimat in die Krankenversicherung wieder einzutreten, wenn sie während des Krieges Kriegs-, Sanitäts- oder ähnliche Dienste geleistet hatten. Ferner wurde durch § 1 der Bekanntmachung vom 28. Januar 1915 über Krankenversicherung und Wochenhilfe während des Krieges[13]) das gleiche Recht denjenigen zugebilligt, die zur Zeit des Eintritts in Kriegs-, Sanitäts- oder ähnliche Dienste zwar gemäß § 313 der RVO. zur Weiterversicherung berechtigt waren, von dieser Berechtigung aber keinen Gebrauch gemacht hatten.

Der im November 1918 einsetzende gewaltige Rückstrom des Heeres von den Fronten ließ vermuten, daß eine große Zahl der zurückkehrenden Soldaten viele in versicherungspflichtiger Beschäftigung stehende Arbeitnehmer aus ihren Arbeitsplätzen verdrängen und in Erwerbslosigkeit geraten lassen würde, während ein großer Teil von ihnen selbst der

[11]) Kommissionsberichte, Bd. 2, S. 105.
[12]) RGBl., S. 334.
[13]) RGBl., S. 49.

Erwerbslosigkeit anheimfallen würde, weil die vor der Aufgabe plötzlich notwendig gewordener Umstellung von der Kriegs- auf die Friedensarbeit stehende Wirtschaft ihnen überhaupt keine Arbeitsplätze zu bieten vermochte. Es erschien deshalb den neuen Trägern der Staatsgewalt unumgänglich notwendig, diesen Erwerbslosen neben einer Geldunterstützung auch einen Schutz für den Fall der Krankheit zu gewähren. Die Verordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 13. November 1918 bestimmte daher in ihrem § 9 unter Anknüpfung an die Vorschriften der Reichsversicherung, daß die Weiterzahlung der Krankenkassenbeiträge dem Ermessen der Gemeinden oder der Gemeindeverbände überlassen sei. Diese Bestimmung stellte lediglich eine Anregung für die Fürsorgeträger dar, mit der zunächst einem schon als dringlich erkannten Bedürfnis notdürftig entsprochen zu sein schien. Die Bestimmung hatte eigentlich nur den Zweck, die Fürsorgeträger darauf aufmerksam zu machen, daß sich hier bei den mit der Kriegswohlfahrtspflege erworbenen Erfahrungen eine Möglichkeit gezeigt hatte, auf bequeme Weise die Armenpflege zu entlasten.

Die Unzulänglichkeit der gegebenen Anregung trat bald genug in die Erscheinung und führte zu einer Neuregelung dieses Teilgebietes der Erwerbslosenfürsorge. Die Eile, mit der die Verordnung vom 13. 11. 1918 aufgestellt werden mußte, läßt es begreiflich erscheinen, daß die Rechtsverhältnisse der Erwerbslosen im Falle ihrer Erkrankung damals noch nicht klar genug erkannt worden waren.[14])

§ 9 der VO. vom 13. 11. 1918 stellte also die Weiterzahlung der Krankenkassenbeiträge für den unterstützten Erwerbslosen dem Ermessen der ihn unterstützenden Gemeinde anheim, indem ihr die Ermächtigung erteilt wurde, diese Leistung zu Lasten des Reichs als eine Teilleistung der Erwerbslosenunterstützung zu gewähren.

2. Voraussetzungen und Umfang der Krankenversicherung.

Die Krankenversicherung der Erwerbslosen nach der VO. vom 13. 11. 1918 war also, abgesehen von dem kaum vorkommenden Falle, daß der Erwerbslose sich trotz Inanspruchnahme der Erwerbslosenfürsorge selbst nach § 313 RVO. versicherte und die Beiträge in voller Höhe selbst bezahlte, an zwei Voraussetzungen geknüpft: er mußte sein Recht auf freiwillige Weiterversicherung nach § 313 RVO. geltend machen, und außerdem mußte die Gemeinde die Beiträge für

[14]) Spielhagen: „Zur Ueberleitung der Krankenversicherung und Wochenhilfe in den Friedenszustand" in Monatsschrift für Arbeiter- und Angestelltenversicherung, 1919, Sp. 83.

ihn weiterzahlen. Alle Voraussetzungen für die Versicherung des Erwerbslosen gegen Krankheit mußten nach den Vorschriften der Reichsversicherung in seiner Person erfüllt sein. Daraus ergab sich, daß bei weitem nicht alle von der Gemeinde unterstützten Erwerbslosen von ihr gegen Krankheit versichert werden konnten, wenn sie auch bereit war, diese freiwillige Mehrleistung einzuführen, denn der Kreis war eben genau begrenzt durch die Vorschriften der Reichsversicherung, d. h. durch § 313 RVO. und die Sonderbestimmungen, die für Kriegsteilnehmer durch Gesetz vom 4. 8. 1914 und Bekanntmachung vom 28. 1. 1915 getroffen worden waren. Die Fristen zur Geltendmachung des Rechts auf Weiterversicherung waren durch die VO. vom 13. 11. 1918 nicht verlängert worden. Der einzige Unterschied bestand in der Verschiebung der Beitragslast von den zur Weiterversicherung Berechtigten auf die Fürsorgeträger. Zweifel bestanden darüber, ob das Wort „Weiterzahlung" so zu verstehen war, daß damit nur die unmittelbare Fortsetzung einer Mitgliedschaft gemeint sein sollte, die bis zum Eintritt der Erwerbslosigkeit bestanden hatte und nicht etwa auch die Zahlung der Beiträge für die aus dem Felde in die Heimat zurückkehrenden Kriegsteilnehmer, die von ihrem früheren Arbeitgeber nicht wieder eingestellt wurden, auch keine andere Beschäftigung fanden und daher zunächst erwerbslos blieben, denn sie konnten ja nach dem Gesetz vom 4. 8. 1914 und der Bekanntmachung vom 28. 1. 1915 unter gewissen Voraussetzungen ausnahmsweise noch binnen 6 Wochen nach Rückkehr in die Heimat in die Krankenversicherung wieder eintreten. Obgleich es sich hier also nicht um eine „Weiterzahlung" der Beiträge handelte, war die Frage doch zu bejahen [15]) und wird zweifelsohne auch von der Praxis bejaht worden sein, denn die Masse der zurückkehrenden Kriegsteilnehmer stellte ja den größten Prozentsatz der Erwerbslosen, und in jener Zeit trat deutlich das Bestreben hervor, ihrer Not nach besten Kräften zu steuern.

Obgleich die Erwerbslosen bei Erfüllung der Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der Erwerbslosenunterstützung keinen Anspruch auf Weiterzahlung der Krankenkassenbeiträge durch die unterstützende Gemeinde hatten, bestand für die Gemeinde doch ein starkes Interesse daran, von der Ermächtigung zur Gewährung dieser freiwilligen Mehrleistung, die sie finanziell nur zu einem ganz geringen Teile belastete, Gebrauch zu machen, denn sie mußte andernfalls im Falle der Erkrankung des Erwerbslosen eine Krankenhilfe zu Lasten

[15]) Jaeger: „Erwerbslosenfürsorge und Krankenversicherung" in Arbeiterversorgung, 1919, S. 120.

der Armenpflege gewähren. Sie konnte jedoch diese Krankenpflege auf das unumgänglich notwendige Maß beschränken, wenn der von ihr unterstützte Erwerbslose von dem ihm zustehenden Recht auf Weiterversicherung oder zum Wiedereintritt in die Krankenversicherung keinen Gebrauch gemacht hatte und aus diesem Grunde der Armenpflege zufiel.

Irgendwelche Rechtsbeziehungen zwischen den Fürsorgeträgern und den vielen Kassen, denen die unterstützten Erwerbslosen angehören konnten, erwuchsen nicht und zwar auch dann nicht, wenn die Kassenbeiträge direkt an die Kassen abgeführt und nicht dem Erwerbslosen erstattet wurden, der ja ohnehin meistens nicht in der Lage war, sie vorher zu verauslagen und auch kein geeigneter Bote zur Uebermittlung der Beiträge war. Die Gemeinde zahlte die Beiträge nur an Stelle des Erwerbslosen und für ihn nach freiem Belieben und Ermessen, um damit dem Erwerbslosen eine bessere Fürsorge angedeihen zu lassen und zugleich das Risiko der Belastung der Armenpflege durch andernfalls notwendig werdende Gewährung von Krankenpflege zu verhindern.

Der Umfang der Leistungen wurde ausschließlich durch die Reichsversicherungsordnung bestimmt, da die VO. vom 13. 11. 1918 in keiner Hinsicht eine abweichende Regelung für die Krankenversicherung der Erwerbslosen getroffen hatte. Die Krankenversicherung der Erwerbslosen nach der VO. vom 13. 11. 1918 stellte sich daher in jeder Hinsicht lediglich als eine Anknüpfung an die bereits bestehenden Vorschriften der RVO. dar; nur die Beitragsleistung konnte von dem hilfsbedürftigen Erwerbslosen auf den Fürsorgeträger übernommen werden.

C. Die Krankenversicherung der Erwerbslosen nach der Verordnung vom 21. Dezember 1918.

1. Die Einführung der Verpflichtung der Gemeinden zur Weiterversicherung der Erwerbslosen.

Unter dem 21. Dezember 1918 erließ das Demobilmachungsamt bereits eine Verordnung, betreffend Aenderung der Verordnung vom 13. November 1918,[16]) die die in der früheren grundlegenden Verordnung vom 13. November 1918 den Gemeinden erteilte Anregung, nach ihrem Ermessen für die von ihr unterstützten Erwerbslosen die Krankenkassenbeiträge weiterzuzahlen, durch Auferlegung einer Verpflichtung ersetzte. § 12a der VO. vom 21. 12. 1918 bestimmte, daß die Gemeinde die weitere Versicherung des Erwerbslosen in der

[16]) RGBl., S. 1445.

bisherigen Mitgliederklasse oder Lohnstufe herbeizuführen hatte, wenn er auf Grund der Reichsversicherung zur Fortsetzung oder Aufrechterhaltung einer Versicherung gegen Krankheit bei einer Krankenkasse, knappschaftlichen Krankenkasse oder Ersatzkasse berechtigt war; die Gemeinde hatte zu diesem Zweck die erforderlichen Meldungen zu bewirken und die vollen Beiträge für den Erwerbslosen zu zahlen. Ferner wurde bestimmt, daß die Gemeinde dem Erwerbslosen die gleiche oder eine gleichwertige Krankenhilfe zu gewähren hatte, falls sie die erforderlichen Meldungen oder die rechtzeitige Zahlung der vollen Beiträge für den Erwerbslosen unterließ und ihn dadurch seines Anspruchs auf Krankenhilfe gegen seine Kasse verlustig gehen ließ.

Den Gemeinden oblag also nach dem Wortlaut des § 12a der VO. vom 21. 12. 1918 die öffentlich-rechtliche Pflicht, die weitere Versicherung des Erwerbslosen in der bisherigen Mitgliederklasse oder Lohnstufe durch rechtzeitige Meldung herbeizuführen und durch pünktliche Entrichtung der vollen Beiträge aufrechtzuerhalten. Die Bestimmung des Abs. 2 des genannten § 12a, nach der die Gemeinde dem Erwerbslosen selbst Krankenhilfe zu gewähren hatte, wenn sie Meldung und Beitragszahlung für den Erwerbslosen versäumt hatte, läßt nicht den Schluß zu, daß es im Belieben der Gemeinde stand, nach ihrer Wahl die Weiterversicherung des Erwerbslosen bei seiner Kasse herbeizuführen oder eine gleiche bezw. gleichwertige Krankenhilfe selbst zu gewähren. Verletzte die Gemeinde schuldhaft die ihr durch § 12a, Abs. 1, der VO. vom 21. 12. 1918 auferlegte Pflicht, so war die zuständige Aufsichtsbehörde befugt, die Beachtung der genannten Vorschrift durch die Gemeinde sicherzustellen.[17])

§ 313 RVO. gab dem wegen Erwerbslosigkeit aus seiner Kasse ausscheidenden Mitglied ein Recht auf Weiterversicherung, das es binnen einer Ausschlußfrist von 3 Wochen ausüben konnte. Dieses Recht behielt es zwar auch dann, wenn es von der Gemeinde Erwerbslosenunterstützung erhielt, doch war es für den Erwerbslosen nur von geringer Bedeutung, da er ja die Beiträge nun selbst in voller Höhe hätte zahlen müssen, wozu er meist infolge seiner durch die Erwerbslosigkeit hervorgerufenen bedrängten wirtschaftlichen Lage nicht imstande war. Die Gemeinden hatten nun also die öffentlich-rechtliche Pflicht, dieses Recht aus § 313 RVO. für den Erwerbslosen und an seiner Stelle auszuüben; natürlich konnte auch der Erwerbslose selbst sein Recht nach § 313 RVO. ausüben, denn es war ihm ja nicht etwa kraft Gesetzes genommen und auf die Gemeinde übertragen worden; die Gemeinde war vielmehr nur subsidiär verpflichtet, das Recht für ihn und

[17]) Arbeiterversorgung, 1919, S. 720; 1920, S. 156.

an seiner Stelle auszuüben, sofern er es nicht etwa schon selbst ausgeübt hatte, und tatsächlich wurde es auch in der Regel aus den schon vorher erwähnten Gründen von ihr und nicht von dem Erwerbslosen selbst ausgeübt.

Die von dem Versicherungsamt Mannheim in seiner Entscheidung vom 21. August 1919[18]) vertretene Auffassung, daß die Weiterversicherung nach der VO. vom 21. 12. 1918 nicht mehr vom Willen des Erwerbslosen abhängig sei, das Recht aus § 313 RVO. vielmehr auf die Gemeinde als eine nicht physische Person kraft Gesetzes in der Form einer Verpflichtung übergegangen sei, ist abzulehnen, da diese Auffassung in dem Wortlaut des §. 12a der VO. vom 21. 12. 1918 keine Stütze findet.

Zur Herbeiführung der Weiterversicherung erstreckte sich die Pflicht der Gemeinde auch darauf, die Beiträge für den Erwerbslosen an seine Kasse für die ganze Zeit seit seinem Ausscheiden aus der versicherungspflichtigen Beschäftigung zu zahlen,[19]) denn der Erwerbslose war ja meistens nicht dazu in der Lage, und auf andere Weise wäre die Weiterversicherung trotz fristgemäßer Meldung mangels rechtzeitiger Beitragszahlung unmöglich gewesen. Hatte allerdings der Erwerbslose sich bereits selbst nach § 313 RVO. weiterversichert und Beiträge entrichtet, bevor er Erwerbslosenunterstützung beantragte, so brauchte die Gemeinde die Beiträge erst vom Tage der Gewährung der Erwerbslosenunterstützung an zu zahlen, dagegen brauchte sie ihm selbstverständlich nicht die schon vorher von ihm selbst gezahlten Kassenbeiträge zu ersetzen. Eine besondere Regelung galt für Kriegsteilnehmer, die nach dem Gesetz vom 4. 8. 1914 bezw. der Bekanntmachung vom 28. 1. 1915 unter dort näher bestimmten Voraussetzungen berechtigt waren, wieder in die Krankenversicherung einzutreten; für sie brauchte die Gemeinde Beiträge erst von dem Tage ab zu zahlen, an dem sie für den erwerbslosen Kriegsteilnehmer den Wiedereintritt bei seiner Kasse erklärte.[20])

Der Verpflichtung der Gemeinden zur Weiterversicherung der hierzu berechtigten Erwerbslosen entsprach ein subjektives öffentliches Recht der Erwerbslosen auf die Weiterversicherung, das von dem weiteren Begriff des Unterstützungsanspruchs mit umfaßt wurde. Allerdings besaßen keinesfalls alle unterstützten Erwerbslosen, sondern nur diejenigen, die nach den Vorschriften der Reichsversicherung zur Fortsetzung oder Aufrechterhaltung einer Versicherung gegen

[18]) Arbeiterversorgung, 1919, S. 554.
[19]) Erlaß des Preußischen Ministers für Volkswohlfahrt vom 15. August 1921, (Volkswohlfahrt, 1921, S. 414).
[20]) Arbeiterversorgung, 1919, S. 519.

Krankheit berechtigt waren, dieses subjektive öffentliche Recht, das sie ebenso wie den Unterstützungsanspruch im Wege eines geordneten Verfahrens geltend zu machen berechtigt waren.

2. Kreis der zur Weiterversicherung berechtigten Erwerbslosen.

Die Verpflichtung der Gemeinde zur Weiterversicherung der von ihr unterstützten Erwerbslosen erstreckte sich nach einem Bescheide des Reichsversicherungsamtes vom 5. März 1919 — II K. 146/19 —[21]) nicht nur auf die eigentlichen Fälle des § 313 RVO., sondern auch auf alle Fälle, in denen eine Fortsetzung oder Aufrechterhaltung einer Versicherung gegen Krankheit auf Grund der Reichsversicherung in Frage kam, also auch auf den Wiedereintritt entlassener Kriegsteilnehmer in die Krankenversicherung nach ihrer Rückkehr in die Heimat.[22])

Somit kamen nach § 12 a der VO. vom 21. 12. 1918 vier Gruppen von Erwerbslosen im Sinne des § 6 der VO. für die Verpflichtung der Gemeinden zur Fortsetzung oder Aufrechterhaltung einer Versicherung gegen Krankheit bei einer Krankenkasse, knappschaftlichen Krankenkasse oder Ersatzkasse in Betracht. Es waren weiterzuversichern diejenigen Erwerbslosen,

1. die bis zum Beginn ihrer Erwerbslosigkeit in einer versicherungspflichtigen Beschäftigung gestanden hatten und unmittelbar vor Eintritt der Erwerbslosigkeit mindestens 6 Wochen oder in den vorangegangenen 12 Monaten mindestens insgesamt 26 Wochen gegen Krankheit versichert waren,
2. die bereits nach § 313 RVO. sich selbst weiterversichert hatten, bevor sie bei der Gemeinde einen Antrag auf Gewährung von Erwerbslosenunterstützung gestellt hatten,
3. die selbstversicherten Gewerbetreibenden, sofern ihre Versicherung bei Stellung des Antrages auf Gewährung der Erwerbslosenunterstützung noch bestand,
4. die Kriegsteilnehmer, die nach Rückkehr in die Heimat keine Arbeit fanden und Antrag auf Gewährung von Erwerbslosenunterstützung stellten.

Nur auf diese vier Gruppen erstreckte sich die Verpflichtung der Gemeinden zur Weiterversicherung der von ihr unterstützten Ewerbslosen.

[21]) Arbeiterversorgung, 1919, S. 251.
[22]) Spielhagen in Monatsschrift für Arbeiter- und Angestelltenversicherung, 1919, Sp. 84.

3. Die Verpflichtung der Kassen.

Die Verpflichtung der Kassen folgte lediglich aus den Vorschriften der Reichsversicherung, also in erster Linie aus der Reichsversicherungsordnung, und ferner aus den Vorschriften, die in ihr Geltungsbereich ausdrücklich eingriffen, da die Verordnung vom 21. 12. 1918 in dieser Richtung keine Veränderungen gebracht hatte. Zuständig für die Weiterversicherung der Erwerbslosen waren demnach die in § 225 RVO. genannten Kassen, bei denen die Erwerbslosen vor ihrem Ausscheiden aus der versicherungspflichtigen Beschäftigung versichert gewesen waren. Die Fortsetzung oder Aufrechterhaltung einer Versicherung gegen Krankheit war aber nach dem klaren Wortlaut des § 12 a der VO. vom 21. 12. 1918 außer bei den im § 225 RVO. bezeichneten Krankenkassen und den knappschaftlichen Krankenkassen auch bei einer Ersatzkasse möglich, da in gewissen Fällen auch die Versicherung bei einer Ersatzkasse als „eine Versicherung gegen Krankheit auf Grund der Reichsversicherung" zu bewerten war. Diese Bewertung war zwar nicht ohne weiteres den Vorschriften der Reichsversicherungsordnung zu entnehmen, wohl aber der Bekanntmachung vom 5. Juli 1916, wonach ausgeschiedene Mitglieder von Ersatzkassen, welche Kriegs-, Sanitäts- oder ähnliche Dienste geleistet hatten, nach der Rückkehr in die Heimat auf Antrag wieder in ihre Ersatzkasse aufzunehmen waren, denn die erwähnte Bekanntmachung vom 5. Juli 1916 betraf eine Angelegenheit der Reichsversicherung; demgemäß war eine nach § 7 a. a. O. infolge des Krieges unterbrochen gewesene und wieder fortgesetzte Mitgliedschaft bei einer Ersatzkasse „eine Versicherung gegen Krankheit auf Grund der Reichsversicherung", die nach § 12 a der Verordnung vom 21. 12. 1918 von der Gemeinde herbeizuführen war.[23]) [24]) Allerdings war die Weiterversicherung bei der Ersatzkasse nicht zulässig, wenn es sich um einen Erwerbslosen handelte, der vor Eintritt der Erwerbslosigkeit nicht versicherungspflichtig, aber Mitglied einer Ersatzkasse gewesen war, denn er gehörte ihr ja alsdann nur in ihrer Eigenschaft als privatem Versicherungsverein an, so daß eine Fortsetzung oder Aufrechterhaltung einer Versicherung gegen Krankheit „auf Grund der Reichsversicherung" gar nicht möglich war und deshalb auch § 12 a der VO. vom 21. 12. 1918 gar nicht zur Anwendung kommen konnte.[25]) In der Praxis freilich geschah es doch häufig genug, daß trotzdem

[23]) Bescheid des Reichsversicherungsamts vom 18. März 1919 (II. K. 168/69); Arbeiterversorgung, 1919, S. 310.

[24]) Spielhagen in Monatsschrift für Arbeiter- und Angestelltenversicherung, 1919, Sp. 84.

[25]) Arbeiterversorgung, 1924, S. 28.

eine Versicherung bei einer Ersatzkasse unberechtigterweise herbeigeführt wurde, denn die Krankenkassen nach § 225 RVO. hatten keine Befugnis, die Listen der unterstützten Erwerbslosen einzusehen und daraufhin nachzuprüfen, ob etwa unzulässige Versicherungen bei Ersatzkassen von der Gemeinde herbeigeführt worden waren. Die Ersatzkassen beanstandeten selbstverständlich derartige von der Gemeinde herbeigeführte Weiterversicherungen nicht, da sie ein Interesse daran hatten, ihren Mitgliedern die oft in langjähriger Mitgliedschaft wohlerworbenen Rechte zu erhalten.

4. Die Meldefristen.

Zwar zielte die VO. vom 21. 12. 1918 schon auf eine umfassende Regelung der Krankenversicherung der Erwerbslosen ab, doch stellte es sich bald heraus, daß viele Lücken geblieben waren, die ausgefüllt werden mußten, um der Praxis die Durchführung der Verordnung zu erleichtern.

Eine der wichtigsten Fragen, die sich alsbald ergab und in Rechtsprechung und Literatur sehr umstritten wurde, ging um die Berechnung der Meldefristen.

§ 313 RVO. schrieb vor, daß das aus einer versicherungspflichtigen Beschäftigung ausscheidende Mitglied einer Kasse binnen 3 Wochen nach dem Ausscheiden oder im Falle des § 311 RVO. nach Beendigung der Kassenleistungen der Kasse anzeigen müsse, daß es Mitglied bleiben wolle. Diese Frist von 3 Wochen war eine Ausschlußfrist zugunsten der Kassen[26]); da die Vorschrift zwingenden Rechts war, konnte sie weder durch Satzung, noch durch freie Entschließung des Vorstandes einer Kasse allgemein oder in besonderen Fällen verkürzt oder verlängert werden, denn das würde der wichtigen Grundregel der Sozialversicherung, alle Versicherten gleich zu behandeln, widersprochen haben. Ohne Zweifel war diese Frist von 3 Wochen des § 313 RVO. durch die VO. vom 21.12. 1918 nicht verlängert worden, allein es ergab sich, daß die Fortsetzung oder Aufrechterhaltung einer Versicherung gegen Krankheit von den Gemeinden für die von ihnen unterstützten Erwerbslosen in praxi kaum durchführbar war, sofern man streng am Wortlaut des § 313 RVO. haften und nicht durch Auslegung helfen wollte. Das Reichsgesetzblatt, das die VO. vom 21. 12. 1918 brachte, wurde am 23. 12. 1918 in Berlin ausgegeben. Bei den damaligen Verhältnissen verging geraume Zeit, bis das Reichsgesetzblatt in die entfernten Städte Deutschlands gelangte; München erhielt es z. B. ungefähr eine Woche später, so daß die Stadtgemeinde München

[26]) Thieler in „Zur Krankenversicherung der Erwerbslosen durch die Gemeinden", Arbeiterversorgung, 1919, S. 446.

die genannte VO. auch erst nach wiederum nicht vermeidbar gewesener Verzögerung in Vollzug setzen konnte. Bei der großen Zahl der z. B. in München vorhandenen unterstützten Erwerbslosen (32 000 Anfang Januar 1919) war es ausgeschlossen, alle Anmeldungen innerhalb der Ausschlußfrist von 3 Wochen bei den vielen Kassen, denen die unterstützten Erwerbslosen vor ihrem Ausscheiden aus der versicherungspflichtigen Beschäftigung angehört hatten, zu bewirken. Die notwendigen Ermittelungen, die der Anmeldung vorangehen mußten, konnten bei einer so großen Zahl von unterstützten Erwerbslosen nicht in wenigen Tagen, die von der Frist des § 313 RVO. nach den schon eingetretenen Verzögerungen noch verblieben, getroffen werden. Das Bayerische Ministerium für soziale Fürsorge hatte deshalb bestimmt, daß von den Krankenkassen wohl erwartet werden dürfe, daß sie entschuldbare Verzögerungen nicht beanstanden würden.

München ging durch das Versicherungsamt München als Beauftragte des Stadtmagistrats München in zahlreichen Fällen vor, um eine billige Auslegung im Wege der Rechtsprechung herbeizuführen. Das Versicherungsamt Bremen pflichtete in seiner Entscheidung vom 31. März 1919 [27]) der Auffassung des Versicherungsamtes München bei, indem es ausführte, der § 313 RVO. schreibe eine 3-Wochenfrist, das Gesetz vom 4. 8. 1914 und die Bekanntmachung vom 28. 1. 1915 eine 6-Wochenfrist vor, dagegen bringe die VO. vom 21. 12. 1918 nicht klar zum Ausdruck, ob diese Fristen noch bestünden oder geändert wären; deshalb sei bei der Zweifelhaftigkeit der Frage der Auslegung der Vorzug zu geben, die zu dem befriedigenderen Ergebnis führe; München habe Recht, wenn es folgere, aus der Pflicht der Gemeinden folge die Pflicht der Kassen, die Erwerbslosen aufzunehmen, sofern die Gemeinde die Meldungen nicht schuldhaft verzögere; das Versicherungsamt sei deshalb zu der Feststellung gelangt, daß die Krankenkassen zur Anerkennung der Mitgliedschaft Erwerbsloser dann verpflichtet seien, wenn im Augenblick der Inanspruchnahme der Erwerbslosenfürsorge die Voraussetzungen für die Weiterversicherung gegeben seien und die Gemeinden die Meldungen ohne schuldhafte Verzögerung erstattet hätten.

Auch das Versicherungsamt Mannheim stellte sich in seiner Entscheidung vom 21. 8. 1919 auf denselben Standpunkt.[28])

[27]) Arbeiterversorgung, 1919, S. 347 (später wieder aufgehoben durch Entscheidung des Oberversicherungsamtes Bremen vom 24. 6. 1919, Arbeiterversorgung, 1919, S. 527);
ebenso wie Bremen entschied das Versicherungs-Amt Lemgo in seiner Entscheidung vom 20. 6. 1919, Arbeiter-Versorgung, 1919, S. 527.

[28]) Arbeiterversorgung, 1919, S. 554.

Nach einer Mittelmeinung[29]) sollte nicht die 3- oder 6-Wochenfrist ganz wegfallen, sondern der Beginn der Fristen sollte in einer dem Zweck des Gesetzes entsprechenden und den in der Praxis entstandenen Schwierigkeiten Rechnung tragenden Weise verschoben werden; die Frist sollte in Lauf gesetzt werden mit dem Tage, an dem der Erwerbslose sich bei der Gemeinde melde und Unterstützung beanspruche; bestünde an diesem Tage noch das Recht auf Weiterversicherung oder Wiedereintritt in die Krankenversicherung, so laufe von neuem die 3- bezw. 6-Wochenfrist; dadurch werde die durch die erwähnten Entscheidungen hervorgerufene Rechtsunsicherheit vermieden.[30]) Damit wurde zweifelsohne den bestehenden Vorschriften der Reichsversicherung Gewalt angetan, denn die Pflicht der Gemeinden fand ihre Begrenzung darin, daß die Weiterversicherung bezw. der Wiedereintritt in die Krankenversicherung tatsächlich und rechtlich möglich war. So hat auch das Versicherungsamt Hamburg gegen Bremen in einem gleichliegenden Falle entgegengesetzt entschieden.[31])

Der verwirrenden Vielheit der in der Literatur vertretenen Meinungen und der damit natürlich verbundenen unterschiedlichen Behandlung der Meldungen Erwerbsloser durch die Unterstützung gewährenden Gemeinden bei ihren früheren Kassen setzte erst die grundsätzliche Entscheidung des Reichversicherungsamts vom 30. 10. 1919[32]) ein Ziel. Der Beschlußsenat der Abteilung für Kranken-, Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung führte in dieser Entscheidung aus, daß die für den Erwerbslosen fürsorgepflichtige Gemeinde nach § 12 a der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge in der Fassung der Verordnung vom 21. 12. 1918 die Pflicht und die Befugnis habe, ein Recht auszuüben, das dem Erwerbslosen selbst auf Grund der Reichsversicherung zustehe; der Inhalt und die zeitliche Begrenzung dieses Rechts seien aber dadurch, daß die Ausübung des Rechts der Gemeinde übertragen worden sei, in keiner Weise verändert oder erweitert worden; demnach müsse auch die Gemeinde die erforderlichen Meldungen innerhalb der Frist von 3 Wochen nach § 313, Abs. 2, RVO. oder innerhalb der Frist von 6 Wochen des § 3 des Gesetzes vom

[29]) Arbeiterversorgung, 1919, S. 555.

[30]) a. M. Jaeger in „Erwerbslosenfürsorge und Krankenversicherung" in Arbeiterversorgung, 1919, S. 122, der den Fristbeginn abstellt auf Ende der Beschäftigung, nicht auf den Beginn der Unterstützung, S. 152 a. a. O. jedoch den Krankenkassen Entgegenkommen bei Annahme der Anmeldungen empfiehlt.

[31]) Heine: „Zur Krankenversicherung der Erwerbslosen durch die Gemeinden" in Arbeiterversorgung, 1919, S. 445.

[32]) Grundsätzliche Entscheidung Nr. 2554 des Reichsversicherungsamts vom 30. 10. 1919 (II. K. 46/19), Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamts, 1919, S. 445 ff..

4. 8. 1914 und des § 1 der Bekanntmachung vom 28. 1. 1915 erstatten, um wirksam die Weiterversicherung des von ihr unterstützten Erwerbslosen bei seiner früheren Kasse herbeizuführen.

Für die Praxis kam indes die erwähnte Entscheidung des Reichsversicherungsamts zu spät, denn die bestehenden Zweifel waren bereits durch Einführung besonderer Bestimmungen über neue Fristen zur Bewirkung der Meldungen durch die Gemeinden behoben worden.

Ohne Zweifel waren in einer großen Zahl von Fällen Versicherungsverhältnisse entstanden, die mangels fristgerechter Meldung der Rechtsgrundlage entbehrten, denn auch die Kassen hatten ja nicht das Recht, nach eigenem Ermessen nach Ablauf der Fristen noch eine Weiterversicherung durch Annahme der verspäteten und darum unwirksamen Meldung zu begründen. In allen diesen Fällen hatten die Kassen ohne rechtlichen Grund Beiträge empfangen bezw. Leistungen gewährt, so daß zwischen Gemeinden und Kassen wechselseitige Ansprüche aus ungerechtfertigter Bereicherung bestanden. In der Literatur ist jedoch kein Fall bekannt geworden, in dem diese Ansprüche geltend gemacht worden wären. Es hätten auch große Schwierigkeiten solcher Geltendmachung entgegengestanden, denn die Verwaltungsarbeit, die erforderlich gewesen wäre, um die von der Kasse gewährten Leistungen aus den Akten und Rechnungsbelegen zu ermitteln und rechnungsmäßig festzulegen, hätte bedeutende Kosten verursacht, die in keinem Verhältnis zu den etwa dadurch wiedererlangten Beträgen gestanden haben würden.

Die Fürsorgeträger waren lediglich verpflichtet, die Weiterversicherung der von ihnen unterstützten Erwerbslosen herbeizuführen; daraus folgt, daß sie nur verpflichtet waren, die erforderlichen Anmeldungen zu bewirken, nicht dagegen die Abmeldungen;[33]) diese Verpflichtung wurde erst später eingeführt, als sich in der Praxis der Mangel einer dahingehenden Vorschrift schon sehr störend bemerkbar gemacht hatte. Hinsichtlich der Abmeldung konnte sich die Gemeinde lediglich darauf beschränken, die Zahlung der Beiträge für den Erwerbslosen einzustellen, sobald sie die Zahlung der Erwerbslosenunterstützung einstellte. Daraus ergab sich auch, daß die Gemeinde nicht verpflichtet war, über den Zeitpunkt der Beendigung der Erwerbslosenunterstützung hinaus bis zur Abmeldung Beiträge weiterzuentrichten.[34]) Darin lag fraglos ein großer Mangel, da die Kassen in Ungewißheit darüber blieben, ob die freiwillige Weiterversicherung beendet werden solle oder nicht. Sie waren genötigt abzuwarten, ob der freiwillig Weiterversicherte etwa selbst die Weiterversiche-

[33]) Arbeiterversorgung, 1919, S. 527.
[34]) Arbeiterversorgung, 1919, S. 200, 517.

rung durch Fortzahlung der Beiträge aufrechterhalten wollte und, wenn auch dies nicht geschah, zu versuchen, die noch fällig gewordenen Beiträge für die Zeit zwischen der Beendigung der Erwerbslosenunterstützung durch die Gemeinde und dem endgültigen Erlöschen der Mitgliedschaft des Erwerbslosen mangels Beitragszahlung von dem Erwerbslosen selbst zu erlangen. Sehr aussichtsreich war ein solcher Versuch im allgemeinen nicht. Außerdem wurde dadurch aber eine Möglichkeit zu unberechtigter Inanspruchnahme von Kassenleistungen geschaffen, wenn z. B. der Erwerbslose in versicherungspflichtige Beschäftigung trat und dadurch Mitglied einer anderen Krankenkasse wurde; wenn die freiwillige Weiterversicherung damit zwar auch nach § 312 RVO. erlosch, so konnte doch das Erlöschen der Mitgliedschaft aus diesem Grunde der Kasse unbekannt bleiben, so daß sie bei Inanspruchnahme durch den Erwerbslosen noch leistete, weil sie lediglich die Frage prüfte, ob die freiwillige Weiterversicherung noch nicht durch Beitragsverzug beendet worden war. Allerdings hatte ja die Kasse bei derartiger unberechtigter Inanspruchnahme gegen den Erwerbslosen einen Erstattungsanspruch aus Delikt, doch war die Verfolgung dieses Anspruchs zeitraubend und meistens aussichtslos.

5. Die Bemessung der Beiträge.

Die Weiterversicherung war nach § 12a der VO. vom 21. 12. 1918 in der bisherigen Mitgliederklasse oder Lohnstufe herbeizuführen. Maßgebend war demnach diejenige Mitgliederklasse oder Lohnstufe, in der der Erwerbslose vor seinem Ausscheiden aus der versicherungspflichtigen Beschäftigung versichert war. Daraus ergab sich für die Gemeinden eine große Belastung, denn trotz einheitlicher Erwerbslosenunterstützungs-Sätze waren die Krankenversicherungsbeiträge so verschieden, daß die Höhe der Beiträge für jeden gegen Krankheit versicherten Erwerbslosen genau eingetragen und den Beitragszahlungen zugrundegelegt werden mußte, damit kein Verzug in der Beitragsleistung eintreten konnte. Die Gemeinden wünschten deshalb, daß der Betrag der gezahlten Erwerbslosenunterstützung als Arbeitsverdienst im Sinne der Reichsversicherungsordnung gelten und für die Einstufung der Erwerbslosen maßgebend sein solle.

Doch darin lag nicht die einzige Schwierigkeit; im Falle späterer Aenderung der Mitgliederklassen oder Lohnstufen während der Weiterversicherung ergab sich nämlich die Frage,[35]) ob der weiterversicherte Erwerbslose ohne weiteres der Aenderung nach Maßgabe der Benennung seiner Mitglie-

[35]) Arbeiterversorgung; 1920, S. 380.

derklasse oder Lohnstufe unterworfen war oder ob er nach der bisherigen Stufe, die nach der Aenderung gar nicht mehr existierte, weiterzuversichern, oder doch wenigstens der dieser bisherigen Stufe am nächsten stehenden neuen Stufe zuzuteilen war. Die Frage war von besonderer Bedeutung in der Zeit der fortschreitenden Inflation, die häufiger Aenderungen der Lohnstufen bezw. Mitgliederklassen notwendig machte, so daß der weiterversicherte Erwerbslose Gefahr lief, hinsichtlich der Höhe der ihm im Falle einer mit Arbeitsunfähigkeit verbundenen Erkrankung von seiner Kasse zu gewährenden Barleistungen benachteiligt zu werden. Nach dem strengen Wortlaut des § 12a der VO. vom 21. 12. 1918 war eine Aenderung der Mitgliederklasse oder Lohnstufe während der Weiterversicherung des Erwerbslosen unzulässig, da sie ja bei Anpassung an die Geldentwertung den Umfang der Beitragslasten der Fürsorgeträger erweiterte, ohne daß diese die Möglichkeit gehabt hätten, auf die Aenderung Einfluß zu nehmen. Die Praxis haftete jedoch wegen der technischen Schwierigkeiten, die mit einer engen Auslegung der entsprechenden Vorschriften notwendigerweise verbunden waren, nicht streng am Wortlaut, um auch die Erwerbslosen möglichst in die vorhandenen Mitgliederklassen und Lohnstufen einzustufen, zumal die Höhe der Beiträge die Aufwendung besonderer Verwaltungsarbeit für das Gebiet der Erwerbslosenfürsorge durch Beibehaltung alter Mitgliederklassen und Lohnstufen nicht wünschenswert erscheinen ließ; die Gemeinden pflegten wegen der geringfügigen Beitragserhöhungen in der Regel auch keine Schwierigkeiten zu machen.

Auf jeden Fall war eine für den Erwerbslosen ungünstigere Einstufung, also die Weiterversicherung in einer niedrigeren Mitgliederklasse oder Lohnstufe, im Interesse einer von der Gemeinde gewünschten Beitragseinsparung unzulässig, weil § 12a der VO. vom 21. 12. 1918 dem Erwerbslosen das Recht auf Weiterversicherung in einer genau bestimmbaren Mitgliederklasse oder Lohnstufe, nämlich in derjenigen, der er vor seinem Ausscheiden aus der versicherungspflichtigen Beschäftigung angehört hatte, gab und dieses Recht ihm nicht durch eine Vereinbarung zwischen Gemeinde und Kasse geschmälert werden durfte.[36])

Für die erwerbslosen Kriegsteilnehmer, für die von den Fürsorgeträgern nach dem Gesetz vom 4. 8. 1914 oder der Bekanntmachung vom 28. 1. 1915 das Recht auf Weiterversicherung oder Wiedereintritt in die Krankenversicherung geltend gemacht wurde, brauchten die Beiträge erst von dem

---

[36]) Bescheid des Reichsarbeitsministers vom 6. 2. 1919 — II/458 — Betriebskrankenkasse, 1919, S. 3, 30; Arbeiterversorgung, 1919, S. 527.

Tage an gezahlt zu werden, an dem der Wiedereintritt des Kriegsteilnehmers in die frühere Kasse entweder von dem Fürsorgeträger oder dem Kriegsteilnehmer erklärt worden war, da die Weiterversicherung erst damit herbeigeführt wurde. Andererseits konnte der heimgekehrte erwerbslose Kriegsteilnehmer auch erst von diesem Tage der Erklärung des Wiedereintritts an einen Anspruch auf Leistungen gegen seine frühere Kasse erheben.[37])

Die Zahlung der Beiträge, die nach ausdrücklicher Vorschrift in voller Höhe von den Gemeinden zu zahlen waren, erforderte bei den vielen Kassen, denen die unterstützten Erwerbslosen angehörten, einen besonderen Arbeits- und Zeitaufwand. Das Reichsversicherungsamt empfahl daher auf Anfrage durch seine Bescheide vom 12. und 16. Mai 1919[38]) vorbehaltlich einer instantiellen Entscheidung den Kassen, auf die Geschäftsbelastung der Gemeinden durch die Krankenversicherung der Erwerbslosen Rücksicht zu nehmen und eine Ueberschreitung der satzungsmäßigen Zahltage um eine verhältnismäßig geringfügige Zeit nicht zu beanstanden.

6. Umfang der Krankenversicherung.

Auch durch die VO. vom 21. 12. 1918 waren die für die Leistungspflicht der Kassen maßgebenden Vorschriften der Reichsversicherungsordnung in keiner Weise verändert worden. Die von der Gemeinde unterstützten Erwerbslosen hatten also im Falle ihrer Weiterversicherung durch die Gemeinde gegen ihre früheren Kassen einen Anspruch in demselben Umfange, wie es jedes andere Mitglied der Kasse, das sich selbst weiterversichert hatte, auch hatte. Der durch die Gemeinde weiterversicherte Erwerbslose hatte also auch Anspruch auf die etwa durch die Satzung seiner Kasse festgelegten Mehrleistungen, z. B. Familienhilfe.[39]) Bezog er jedoch wegen einer mit der Erkrankung verbundenen Arbeitsunfähigkeit Krankengeld oder genoß er Krankenhauspflege, so fiel die Erwerbslosenunterstützung aus diesem Grunde weg; er behielt aber auch in diesem Falle einen Anspruch auf Fortzahlung der Zuschläge für Familienmitglieder,[40]) der demnach ganz unabhängig davon war, ob der gegen Krankheit weiterversicherte Erwerbslose während der Dauer der Unterstützung arbeitsfähig war oder nicht.

Eine Sonderregelung war in § 12 b der VO. vom 21. 12. 1918 für diejenigen unterstützten Erwerbslosen getroffen worden, die nicht zur Fortsetzung oder Aufrechterhaltung einer

[37]) Betriebskrankenkasse, 1919, S. 52.
[38]) Arbeiterversorgung, 1919, S. 393—394.
[39]) Arbeiterversorgung, 1919, S. 199, S. 300.
[40]) § 12 a, Abs. 5, der VO. vom 21. 12 1918.

Versicherung gegen Krankheit bei einer Krankenkasse, knappschaftlichen Krankenkasse oder Ersatzkasse auf Grund der Reichsversicherung berechtigt waren und deshalb von der Gemeinde nicht weiterversichert werden konnten. Ihnen hatte die Gemeinde im Falle ihrer Erkrankung die Erwerbslosenunterstützung in vollem Umfange weiterzuzahlen. Es bestand hier die Möglichkeit, daß der nicht weiterversicherte erkrankte Erwerbslose in der Form der Erwerbslosenunterstützung eine höhere Barleistung erhielt, als der erkrankte weiterversicherte Erwerbslose sie von seiner Kasse erhielt, doch bleibt zu berücksichtigen, daß der nicht versicherte Erwerbslose aus dem Barbetrag auch die Kosten einer ärztlichen Behandlung und Versorgung mit Arznei und Heilmitteln zu bestreiten hatte. Diese Regelung bedeutete einen Fortschritt auf dem Gebiete der Krankenversicherung der Erwerbslosen, da nach der vorangegangenen Verordnung vom 13. November 1918 den nicht zu einer Weiterversicherung berechtigten Erwerbslosen im Falle einer mit Arbeitsunfähigkeit verbundenen Erkrankung auch keine Erwerbslosenunterstützung bezahlt werden durfte, weil die Gewährung der Erwerbslosenunterstützung von dem Vorhandensein der vollen Arbeitsfähigkeit abhängig gemacht worden war. Darin hatte sich eine große Härte gezeigt, denn offensichtlich war ein erkrankter arbeitsunfähiger Erwerbsloser, der nicht gegen Krankheit hatte weiterversichert werden können, in noch höherem Maße als der gesunde Erwerbslose einer Fürsorge bedürftig.

7. Die Verpflichtung der Gemeinden zu Ersatzleistungen.

Die Gemeinde, die es versäumte, die Fortsetzung oder Aufrechterhaltung einer Versicherung gegen Krankheit für die von ihr unterstützten Erwerbslosen bei deren Kassen durch fristgemäße Bewirkung der erforderlichen Meldungen und rechtzeitige Entrichtung der Beiträge sicherzustellen, war nach § 12a, Abs. 2, der VO. vom 21. 12. 1918 verpflichtet, die von ihr unterstützten Erwerbslosen schadlos zu halten und ihnen eine Krankenhilfe zu gewähren, die derjenigen, die sie sonst von ihrer früheren Kasse nach Gesetz oder Satzung erhalten haben würden, gleich oder mindestens gleichwertig sein mußte. Aus dieser Bestimmung war nicht etwa zu folgern, wie es wiederholt geschah,[41]) daß die Gemeinde ein Wahlrecht hatte, entweder die Weiterversicherung der versicherungsberechtigten Erwerbslosen herbeizuführen oder allen von ihr unterstützten Erwerbslosen selbst Krankenhilfe zu

[41]) Spielhagen in Monatsschrift für Arbeiter- und Angestelltenversicherung, 1919, Sp. 86.

gewähren. Sie konnte vielmehr im Aufsichtswege zur Erfüllung der ihr durch § 12a, Abs. 1, a. a. O. auferlegten Pflicht angehalten werden. Die subsidiär eintretende Verpflichtung des Fürsorgeträgers, seinerseits Krankenhilfe zu gewähren, stellte nämlich den Erwerbslosen sehr viel ungünstiger im Vergleich zu den Ansprüchen, die er bei ordnungsmäßiger Weiterversicherung durch die Gemeinde gegen seine frühere Kasse hätte stellen können. Die Verpflichtung der Gemeinde zur Gewährung von Krankenhilfe erstreckte sich nämlich lediglich auf die Gewährung der Krankenhilfe und nicht auf Gewährung von Sterbegeld, Familienhilfe und Wochenhilfe.

Für den Fall, daß die Gemeinde ärztliche Behandlung selbst nicht beschaffen konnte, mußte sie dem Erwerbslosen dafür sechs Achtel des gesetzlichen Krankengeldes gewähren; ein höheres Krankengeld, das der Erwerbslose bei ordnungsmäßiger Weiterversicherung etwa von seiner früheren Kasse erhalten haben würde, blieb also für die Berechnung des von der Gemeinde zu zahlenden Betrages außer Betracht.

Alle Ersatzleistungen belasteten die Gemeinde selbst in voller Höhe, denn nur die Beiträge für die Weiterversicherung der Erwerbslosen konnte sie gegenüber dem Reiche mit sechs Zwölfteln und dem zuständigen Bundesstaate mit vier Zwölfteln anrechnen. Darin lag mittelbar ein starker Anreiz für die Gemeinden, der ihnen auferlegten Verpflichtung zur Weiterversicherung aller von ihnen unterstützten und zur Weiterversicherung berechtigten Erwerbslosen zu entsprechen und sich nicht durch Säumnis selbst die Kosten der Ersatzleistungen aufzubürden.

D. Die Krankenversicherung der Erwerbslosen nach der Verordnung vom 15. April 1919.

1. Ursachen und Entstehung der Neuregelung.

Unter dem 15. April 1919 erging die Verordnung des Reichsministers für wirtschaftliche Demobilmachung, betreffend Aenderung der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 13. November 1918,[42]) der unter dem 23. April 1919 die Bekanntmachung, betreffend die Fassung der Reichsverordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 13. November 1918,[43]) folgte. Sie erstrebte unter Ausschaltung der bisher aufgetauchten Zweifel und Ausfüllung deutlich in Erscheinung getretener Lücken neben anderem eine umfassende Regelung der Krankenversicherung der Erwerbslosen; die darauf bezüglichen

[42]) RGBl., S. 399.
[43]) RGBl., S. 416.

Bestimmungen enthielten die §§ 12 a — f; sie waren sehr verwickelt, weil allen von den verschiedensten Seiten geltend gemachten Bedenken Rechnung zu tragen versucht wurde.

Die Erwerbslosenfürsorge blieb zwar weiterhin eine reine Fürsorge, sie machte sich jedoch mit dieser Verordnung vom 15. 4. 1919 gewisse versicherungsrechtliche Einrichtungen nutzbar.[44]) Hatten nach der bisherigen Regelung die Gemeinden nur die Pflicht und Befugnis, das dem Erwerbslosen auf Grund der Reichsversicherung zustehende Recht auf Weiterversicherung auszuüben, so wurden durch die VO. vom 15. 4. 1919 die Einrichtungen der Krankenversicherung der Erwerbslosenfürsorge in viel höherem Maße nutzbar gemacht, indem außerhalb der geltenden Vorschriften der Reichsversicherungsordnung und der sie abändernden Gesetze (z. B. Gesetz vom 4. 8. 1914, Bekanntmachung vom 15. 1. 1919) neue Fristen und neue Möglichkeiten der Versicherung für die Erwerbslosen eingeführt wurden.

Einen wesentlichen Anteil an dieser Entwicklung durfte die Praxis für sich in Anspruch nehmen, denn sie hatte die bei der bisherigen Regelung offenbar gewordenen Mängel und Lücken hervorgehoben und rechtzeitig bei dem Ministerium für wirtschaftliche Demobilmachung einen Antrag auf Aenderung der geltenden Bestimmungen gestellt;[45]) schließlich hatte sie, allerdings ohne jede gesetzliche Grundlage, neue Wege beschritten, die durch die VO. vom 15. 4. 1919 nachträglich ausdrücklich Billigung und Anerkennung fanden.

Die Durchführung der VO. vom 21. 12. 1918 hatte nämlich sowohl den Gemeinden als auch den Kassen eine ungeheuere Verwaltungsarbeit überbürdet. Die Gemeinden mußten einen umfangreichen Schriftverkehr mit zahlreichen Kassen führen, um gemäß der ihnen durch § 12 a der mehrerwähnten VO. auferlegten Verpflichtung die Krankenversicherung der von ihnen unterstützten Erwerbslosen sicherzustellen und zu vermeiden, daß sie selbst in die Lage kamen, den Erwerbslosen Krankenhilfe nach § 12 a, Abs. 2, a. a. O. gewähren zu müssen. Namentlich in den Großstädten schwoll diese Verwaltungsarbeit zu einem derartigen Umfang an, daß sie kaum bewältigt werden konnte; in vielen Fällen konnte daher die Krankenversicherung unterstützter Erwerbsloser bei ihrer früheren Kasse wegen Ablauf der Meldefristen nicht mehr herbeigeführt werden. Die Ursache lag darin, daß gerade in den Großstädten Erwerbslose aus allen Teilen des Reichs in großer Zahl zusammenströmten; dadurch wurde es notwendig, mit vielen auswärtigen Kassen

[44]) Hahn in Arbeiterversorgung, 1919, S. 301.
[45]) Spielhagen in Monatsschrift für Arbeiter- und Angestelltenversicherung, 1919, Sp. 354/55.

in Verkehr zu treten, um die Krankenversicherung dieser zugezogenen Erwerbslosen bei ihren früheren Kassen sicherzustellen.

Aber auch die Kassen fühlten sich durch die bestehende Regelung beschwert, mußten sie doch an den verschiedensten Orten des Reichs Maßnahmen treffen, um ihren auf Grund der Bestimmungen über die Erwerbslosenfürsorge von den Gemeinden gegen Krankheit versicherten Mitgliedern die satzungsmäßigen Leistungen zu gewähren. In diesen Fällen erwies sich als sehr nutzbringend und zweckmäßig die zwischen den Kassenverbänden geschlossene Vereinbarung vom 18. Oktober 1916[46]) zur Durchführung der §§ 219, 220 und 222 der RVO. über die Ueberweisung an auswärtige Krankenkassen, die noch abgeändert und ergänzt worden war unter dem 11. Dezember 1917.[47])

Verschiedene Gemeinden waren aus diesen schwerwiegenden Gründen dazu übergegangen, mit den Allgemeinen Ortskrankenkassen ihres Bezirks Vereinbarungen zu treffen, nach denen alle von der Gemeinde unterstützten Erwerbslosen ohne Rücksicht auf ein etwa bestehendes Recht zur Fortsetzung oder Aufrechterhaltung einer Versicherung gegen Krankheit ausschließlich oder zum größten Teile bei der AOK. zu versichern waren. So hatten u. a. auch die Stadt Berlin und größere Vorortgemeinden mit den zuständigen Allgemeinen Ortskrankenkassen, den Vertretern der Gewerkschaften und der Erwerbslosen solche Vereinbarungen getroffen.[48])

Diesen Vereinbarungen mangelte zwar jede rechtliche Grundlage. Das Verfahren war sogar sehr bedenklich, soweit es sich um die Krankenkassen handelte, denn sie verstießen dadurch gegen § 25 RVO. und überschritten ohne Zweifel ihre Befugnisse. Nach den geltenden Vorschriften der Reichsversicherung waren sie gar nicht imstande, durch solche Vereinbarungen überhaupt Kassenmitgliedschaften rechtswirksam zu begründen. Allein die Vereinbarungen wurden getroffen und befolgt; anläßlich der Neuregelung der Krankenversicherung der Erwerbslosen wurden sie durch § 12 b, Abs. 7, der VO. vom 15. 4. 1919 rückwirkend ausdrücklich genehmigt und gebilligt. Die vielfachen Beschwerden, die aus allen Teilen des Reiches von Gemeinden, Kassen, Organisationen der Arbeitnehmer und anderen Stellen bei dem Ministerium für wirtschaftliche Demobilmachung und dem Reichsarbeits-

[46]) Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamts, 1916, S. 672.

[47]) Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamts, 1917, S. 628.

[48]) Betriebskrankenkasse, 1919, S. 68.

ministerium erhoben wurden, führten dann endlich zu einer Besprechung im Reichsarbeitsministerium, die am 20. März 1919 stattfand [49]) und ihren Niederschlag in der VO. vom 15. 4. 1919 fand.

2. Bestimmung einer neuen Meldefrist für weiterzuversichernde Erwerbslose.

Durch die Neuregelung wurden die Bestimmungen über die Verpflichtung der Gemeinde, die zur Fortsetzung oder Aufrechterhaltung einer Versicherung gegen Krankheit auf Grund der Reichsversicherung berechtigten Erwerbslosen bei ihren Kassen weiterzuversichern, nicht geändert. In dieser Hinsicht wurden durch die VO. vom 15. 4. 1919 nur die in der Praxis aufgetauchten Zweifel über Beginn und Ende der Meldefristen behoben, indem bestimmt wurde, daß die Gemeinde die Weiterversicherung der Erwerbslosen bei ihren früheren Kassen binnen 2 Wochen nach Beginn und Ende der Unterstützung zu bewirken habe.

Diese neue Frist von 2 Wochen griff auch dann Platz, wenn die für den Erwerbslosen persönlich maßgebliche Frist von 3 Wochen nach § 313 RVO. bezw. 6 Wochen nach dem Gesetz vom 4. 8. 1914 und der Bekanntmachung vom 28. 1. 1915 bereits vor dem Ende der für die Meldung der Gemeinde maßgeblichen Frist von 2 Wochen abgelaufen war. Mit dieser Anordnung war den Gemeinden ein größerer Spielraum als bisher für die zur Weiterversicherung erforderlichen tatsächlichen Feststellungen gewährt worden, um so zu vermeiden, daß ein bei Beginn der Erwerbslosenfürsorge noch bestehendes Recht auf Weiterversicherung deshalb erlosch, weil der Gemeinde nicht hinreichend Zeit zur Verfügung gestanden hatte, die Weiterversicherung tatsächlich zu bewirken. Diese Meinung vertrat das Reichsversicherungsamt in seiner bereits erwähnten grundsätzlichen Entscheidung vom 30. Oktober 1919,[50]) indem es daraus zugleich folgerte, daß bis zum Inkrafttreten der VO. vom 15. 4. 1919 die Gemeinde nach § 12 a der VO. vom 21. 12. 1918 streng an die für den Erwerbslosen persönlich maßgeblich gewesene Frist von 3 Wochen nach § 313 RVO. bezw. 6 Wochen nach dem Gesetz vom 4. 8. 1914 und der Bekanntmachung vom 28. 1. 1915 gebunden gewesen sei. Der Meinung ist vorbehaltlos zuzustimmen, da die Bestimmungen der Reichsversicherung durch die Verordnung über Erwerbslosenfürsorge vor der mit der VO. vom

[49]) Betriebskrankenkasse, 1919, S. 68.

[50]) Grundsätzliche Entscheidung Nr. 2554 des Reichsversicherungsamts vom 30. Oktober 1919 (II. K. 46/19), Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamts, 1919, S. 445 ff..

15. 4. 1919 getroffenen Neuregelung in keiner Weise abgeändert worden waren. Die für die Gemeinde nunmehr maßgebliche Frist von 2 Wochen konnte demnach von der 3- bezw. 6-Wochenfrist ganz oder zum Teil mitumfaßt werden, sie konnte sich ihr aber auch anschließen, allerdings nur unmittelbar ohne jede Unterbrechung, so daß die Frist nunmehr längstens 5 bezw. 8 Wochen betragen konnte.[51])

Die neueingeführte Frist von 2 Wochen begann erst mit dem Tage, an dem die Unterstützung zuerst gezahlt wurde;[52]) war der Erwerbslose zu diesem Zeitpunkte noch zur Weiterversicherung berechtigt, so mußte die Gemeinde seine Weiterversicherung herbeiführen, d. h. sie mußte die Beiträge für ihn an seine Kasse so zahlen, wie der Erwerbslose selbst sie zu zahlen gehabt hätte, wenn er persönlich von seinem Recht auf Weiterversicherung Gebrauch gemacht hätte. Daraus ergab sich, daß die Gemeinde auch etwa bei Beginn der Erwerbslosenunterstützung rückständig gewesene Beiträge bezahlen mußte, wenn sich die Erwerbslosenunterstützung nicht unmittelbar an die Beendigung der versicherungspflichtigen Beschäftigung anschloß. Hatte der Erwerbslose sich jedoch in der Zwischenzeit zwischen dem Ausscheiden aus der versicherungspflichtigen Beschäftigung und der Inanspruchnahme der Erwerbslosenunterstützung schon selbst weiterversichert und Beiträge ordnungsmäßig bezahlt, so entfiel für die Gemeinde selbstverständlich die Pflicht, dem Erwerbslosen die von ihm selbst bis zum Beginn der Erwerbslosenunterstützung gezahlten Beiträge zu erstatten.

3. Die Ausdehnung der Krankenversicherung auf die nicht zur Weiterversicherung berechtigten Erwerbslosen im Wege der Vertragsversicherung.

Die wichtigste Neuerung, die durch die VO. vom 15. 4. 1919 eingeführt wurde, bestand in der Nutzbarmachung der bestehenden Einrichtungen der Krankenversicherung nach der Reichsversicherungsordnung für diejenigen Erwerbslosen, die nicht zur Fortsetzung oder Aufrechterhaltung einer Versicherung gegen Krankheit auf Grund der Reichsversicherung berechtigt waren und nach dem bisher geltenden Recht im Falle einer mit Arbeitsunfähigkeit verbundenen Erkrankung nur einen Anspruch auf Weiterzahlung der vollen Erwerbslosenunterstützung gehabt hatten. Die Gemeinde war nunmehr nach § 12b der VO. vom 15. 4. 1919 berechtigt, mit der Allgemeinen Ortskrankenkasse ihres Bezirks oder einer anderen Krankenkasse nach § 225 RVO., die

[51]) Arbeiterversorgung, 1923, S. 480; 1924, S. 42.

[52]) Erlaß des Preußischen Ministers für Volkswohlfahrt vom 15. August 1923, Volkswohlfahrt, 1921, S. 414.

in ihrem Bezirk den Sitz hatte und deren Leistungen denen der Allgemeinen Ortskrankenkasse mindestens gleichwertig sein mußten, zu vereinbaren, daß bei der Kasse alle von der Gemeinde unterstützten Erwerbslosen zu versichern waren, auch wenn sie nicht dem zur freiwilligen Versicherung oder Weiterversicherung nach der Reichsversicherungsordnung berechtigten Personenkreise angehörten. Mit einer Ersatzkasse konnte also eine Vereinbarung nach § 12b a. a. O. nicht geschlossen werden.[53]) Eine Verpflichtung der Krankenkassen, eine Vereinbarung nach § 12b a. a. O. mit der Gemeinde ihres Bezirks zu treffen, war also durch die VO. vom 15. 4. 1919 nicht konstituiert worden; ebenfalls waren auch die Gemeinden nicht verpflichtet, eine solche Vereinbarung anzustreben, wenngleich sie im allgemeinen auch in ihrem Interesse lag; sonach war jeder Zwang auf Gemeinde oder Kasse ausgeschlossen und der Abschluß einer Vereinbarung dem freien Ermessen der Vertragsparteien überlassen.

Diese Form der Versicherung war ganz neuartig, denn sie hatte zur Grundlage einen Vertrag, dessen Abschluß durchaus im freien Ermessen der Vertragsparteien stand und der die Versicherung der von der Gemeinde unterstützten Erwerbslosen gegen Krankheit zum Inhalt hatte. Der Erwerbslose erwarb nach diesem Vertrage, wenn er nach Abschluß der grundlegenden Vereinbarung von der Gemeinde bei der Kasse gemeldet worden war, ein unmittelbares Recht auf die satzungsmäßigen Leistungen der Vertragskasse. Dem zwischen Gemeinde und Kasse im Wege freier Vereinbarung geschlossenen Vertrage waren die wesentlichsten Merkmale der privat-rechtlichen Versicherung für fremde Rechnung eigentümlich, da der Erwerbslose Träger des versicherten Interesses war, während die Gemeinde die Stellung eines Versicherungsnehmers hatte.[54]) Da jedoch das gesamte Gebiet der Erwerbslosenfürsorge dem öffentlichen Recht angehört und auch die Leistungen nach den dem öffentlichen Recht angehörenden Bestimmungen der Reichsversicherungsordnung bemessen, endlich auch die Beiträge lediglich aus öffentlichen Mitteln aufgebracht wurden, so liegt es nahe, die Vereinbarung zwischen Fürsorgeträger und gesetzlicher Krankenkasse (§ 225 RVO.) als eine öffentlich-rechtliche Kollektiv-Versicherung für fremde Rechnung anzusprechen; indessen ist dabei doch zu berücksichtigen, daß die Vereinbarung nicht allein die rechtliche Natur eines Vertrages zugunsten Dritter aufwies, denn der die Vereinbarung abschließende Fürsorgeträger selbst war gleichfalls neben den von ihm unterstützten und

[53]) Arbeiterversorgung, 1924, S. 28.
[54]) Hager-Bruck: Reichsgesetz über den Versicherungsvertrag, S. 268 ff..

auf diese Weise gegen Krankheit versicherten Erwerbslosen Träger des versicherten Interesses insofern, als er durch die Versicherung von seiner Verpflichtung zur Fortzahlung der vollen Erwerbslosenunterstützung an die arbeitsunfähig erkrankten Erwerbslosen befreit werden wollte.

Kaskel [55]) betrachtet die Vereinbarung nicht als pivat-rechtlichen Versicherungsvertrag, sondern als eine analog einem Tarifvertrag auf Grund staatlicher Ermächtigung geschaffene objektive Rechtsnorm, die an Stelle und in Ergänzung des Gesetzes die Krankenfürsorge der Erwerbslosen für den Bezirk einer Gemeinde selbständig regele. Spielhagen [56]) nimmt an, daß es sich um eine besonders gestaltete Art der freiwilligen Versicherung handelt, der aus praktischen Gründen vom Gesetzgeber gewisse Züge der Pflichtversicherung verliehen worden sind. Nach Bernhard [57]) würde von einer „Versicherung" deshalb nicht gesprochen werden können, weil die Mittel für die Erwerbslosenunterstützung und damit auch für die Beiträge zur Krankenversicherung der Erwerbslosen als einer Teilleistung der Erwerbslosenfürsorge von öffentlichen Körperschaften aufgebracht wurden und kein rechtlich erzwingbarer Anspruch auf Erwerbslosenunterstützung geschaffen worden sei. Auch Lehfeldt [58]) verneint das Bestehen eines Rechtsanspruchs des einzelnen Erwerbslosen gegen die Gemeinden auf Unterstützung und betont damit den Fürsorgecharakter der Erwerbslosenunterstützung, so daß folgerichtig die Krankenversicherung der Erwerbslosen, die unstreitig eine Teilleistung der Erwerbslosenunterstützung darstellt, gleichfalls den Fürsorgecharakter tragen müßte und keine „Versicherung" darstellen könnte. Endlich wäre hier noch der namentlich von Rosin [59]) vertretenen Ansicht, daß die Sozialversicherung keine „Versicherung", sondern eine „Fürsorge" sei, zu gedenken; die wichtigsten Stützen dieser Ansicht, daß die Versicherung in der Sozialversicherung kraft Gesetzes und nicht im Wege der freien Entschließung begründet werde und daß die Beiträge in der Sozialversicherung nicht als Korrelat der Leistungen des Versicherers zu betrachten seien, treffen jedoch für die öffentlich-rechtliche Kollektiv-Versicherung der Gemeinde nicht zu.

---

[55]) Kaskel: Das neue Arbeitsrecht, S. 126.

[56]) Spielhagen in Monatsschrift für Arbeiter- und Angestelltenversicherung., 1919, S. 358.

[57]) Bernhard in Manes Versicherungslexikon, 1924, Sp. 186.

[58]) Lehfeldt: Die Erwerbslosenfürsorge, Reichsverordnung vom 26. Januar 1920, S. 14, Anm. 2 zu § 2.

[59]) Rosin: „Arbeiterversicherung" in von Stengel-Fleischmann, Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts, II. Aufl., 1. Bd., S. 177 ff..

War eine Vereinbarung zwischen einem Fürsorgeträger und einer Kasse zustande gekommen, so waren nach ausdrücklicher Vorschrift, abgesehen von den Fällen, in denen die zur Weiterversicherung berechtigten Erwerbslosen auf ihren Antrag bei ihrer früheren Kasse weiterversichert werden mußten, bei der Vertragskasse alle von der Gemeinde unterstützten Erwerbslosen gegen Krankheit zu versichern. Die Vereinbarung mit der Vertragskasse erstreckte sich nunmehr also auch auf diejenigen unterstützten Erwerbslosen, die nicht dem zur freiwilligen Versicherung oder Weiterversicherung nach der Reichsversicherung berechtigten Personenkreis angehörten. Nicht zulässig war es, daß die Gemeinde die Vereinbarung lediglich auf einige Gruppen von Erwerbslosen, etwa nur auf die Verheirateten, erstreckte oder aus besonderen Gründen etwa von Fall zu Fall einzelne Erwerbslose aus der Vereinbarung ausnahm,[60]) um auf diese Weise Beiträge einzusparen und der Vertragskasse nur die schlechten Risiken zuzuführen.

War es der Gemeinde gelungen, eine Vereinbarung mit einer Kasse herbeizuführen, so war grundsätzlich diese Kasse für alle von der Gemeinde unterstützten Erwerbslosen zuständig, so daß sie von dem früher notwendig gewesenen lästigen Verkehr mit zahlreichen Kassen befreit war. Man hatte aber die Rechte der zu einer Weiterversicherung berechtigten Erwerbslosen durch diese Regelung nicht schmälern wollen und daher bestimmt, daß trotz Bestehens einer Vereinbarung zwischen Gemeinde und einer Kasse die zur Weiterversicherung berechtigten Erwerbslosen bei ihrer früheren Kasse in der Mitgliederklasse oder Lohnstufe, der sie vor ihrem Ausscheiden aus der versicherungspflichtigen Beschäftigung angehört hatten, zu versichern waren, wenn sie es bei der Gemeinde binnen einer Ausschlußfrist von drei Wochen nach dem Inkrafttreten der VO. vom 15. 4. 1919 oder nach dem späteren Beginne der Erwerbslosenunterstützung beantragten.

Es hatten sich aus dieser Regelung jedoch insofern noch Härten für die zu einer Weiterversicherung berechtigten Erwerbslosen ergeben, als die Fassung verhinderte, ihnen die Wohltat der Weiterversicherung bei ihrer früheren Kasse in ihrer früheren Mitgliederkasse oder Lohnstufe zukommen zu lassen, wenn die Gemeinde eine Vereinbarung mit einer Kasse erst später als drei Wochen nach Inkrafttreten der VO. vom 15. 4. 1919 traf und der Erwerbslose bereits zu dem Zeitpunkte des Inkrafttretens der Vereinbarung länger als drei Wochen Erwerbslosenunterstützung bezogen hatte. Hier half Art. 1, Ziff. 13, der am 15. Januar 1920 erlassenen Verordnung,

[60]) Arbeiterversorgung, 1923, S. 419.

betreffend Abänderung der Reichsverordnung über Erwerbslosenfürsorge in der Fassung vom 23. April 1919,[61]) indem in § 12d, Abs. 1, in der Fassung vom 23. 4. 1919 anstelle der Worte „dieser Verordnung" die Worte „der Vereinbarung" gesetzt wurden; nunmehr konnten die Erwerbslosen, die bei Abschluß einer Vereinbarung zwischen Gemeinde und Kasse über die Versicherung aller Erwerbslosen schon länger als drei Wochen Unterstützung erhalten und aus diesem Grunde nicht mehr die Weiterversicherung nach § 12a der VO. vom 23. 4. 1919 hatten beantragen können, den Antrag noch drei Wochen nach Inkrafttreten der Vereinbarung zwischen Gemeinde und Kasse stellen. Für die inzwischen durch die Regelung vom 15. 4. 1919 in Nachteil geratenen Erwerbslosen sorgte außerdem Art. 4 der VO. vom 15. 1. 1920, indem ihnen dadurch noch gestattet wurde, die Antragsstellung binnen drei Wochen nach Inkrafttreten der VO. vom 15. 1. 1920, das am 1. 2. 1920 erfolgte, also bis zum 21. 2. 1920, nachzuholen; der Antrag wirkte in diesem Falle vom Eingange bei der Gemeinde an.

Schließlich galt noch eine Ausnahme für diejenigen zu einer Weiterversicherung berechtigten Erwerbslosen, für die die Gemeinde die Weiterversicherung deshalb nicht herbeizuführen vermochte, weil der geschäftliche Verkehr mit der zuständigen Kasse infolge Besetzung deutschen Gebiets durch eine feindliche Macht verhindert oder wesentlich erschwert war; sie waren ohne Vereinbarung bei der für den Gemeindebezirk zuständigen Allgemeinen Ortskrankenkasse, oder, wenn eine solche nicht bestand, bei der zuständigen Landkrankenkasse zu versichern.

4. Angliederung der Vertragsversicherung an die Krankenversicherung nach der RVO..

Die neugeschaffene Form der Vertragsversicherung hatte ja in erster Linie den Zweck, die Fürsorgeträger von der umfangreichen Verwaltungsarbeit des Schriftverkehrs mit zahlreichen Kassen zu befreien. Da es sich um eine Neuregelung handelte, die in den bestehenden Vorschriften der Reichsversicherung nicht enthalten war, ergab sich die Notwendigkeit, den Umfang des Versicherungsschutzes festzulegen. Hierfür gab es keinen einfacheren und besseren Weg als die Gleichsetzung der Vertragsversicherung mit der Pflichtversicherung nach der Reichsversicherungsordnung. Dieser Weg wurde denn auch beschritten, so daß die im Wege der Vertragsversicherung gegen Krankheit versicherten Erwerbslosen von der Vertragskasse grundsätzlich ebenso wie die auf

[61]) RGBl., S. 54.

Grund einer versicherungspflichtigen Beschäftigung Versicherten zu behandeln waren. Nur einige Bestimmungen waren notwendig, um den besonderen Verhältnissen der Erwerbslosen Rechnung zu tragen.

Zunächst wurde als Grundlohn zwingend der Betrag der Erwerbslosenunterstützung, der dem Erwerbslosen für seine Person zu zahlen war, und soweit er den Höchstbetrag des Grundlohns bei der Vertragskasse nicht überstieg, festgesetzt, da es ja sonst an einer Grundlage für die Bemessung der Barleistungen gefehlt haben würde; die Erwerbslosenunterstützung erfüllte also in dieser Hinsicht die Funktion des Arbeitsverdienstes des versicherungspflichtigen beschäftigten Arbeitnehmers, wie es die Gemeinden schon früher zwecks Vereinfachung ihres Geschäftsverkehrs mit den Kassen gewünscht und bei den maßgebenden Stellen beantragt hatten.

Die Verpflichtung der Gemeinde zur Erstattung der Meldungen und zur Zahlung der vollen Beiträge war dieselbe, wie sie für die bei ihrer früheren Kasse weiterzuversichernden versicherungsberechtigten Erwerbslosen galt; die Meldungen waren demnach binnen zwei Wochen nach Beginn und Ende der Unterstützung bei der Vertragskasse zu bewirken; die vollen Beiträge für den versicherten Erwerbslosen mußten von der Gemeinde bezahlt werden, doch trug sie von diesen Beiträgen nur $^2/_{12}$, während ihr vom Reiche $^6/_{12}$ und vom zuständigen Bundesstaate $^4/_{12}$ davon ersetzt wurden.

Durch die Vertragsversicherung erlosch mit der Anmeldung des Erwerbslosen sein Anspruch aus § 214 RVO., wonach er bei Ausscheiden aus der versicherungspflichtigen Beschäftigung unter bestimmten Voraussetzungen noch binnen drei Wochen nach dem Ausscheiden einen Anspruch auf die Regelleistungen seiner Kasse geltend machen konnte, da ja dieser Schutz durch die Vertragsversicherung gewährt wurde; auch hierin zeigte sich deutlich die Nutzbarmachung der geltenden Vorschriften der Reichsversicherungsordnung für die Vertragsversicherung, da letztere ebenso behandelt wurde, wie die kraft Gesetzes nach der RVO. eintretende Versicherung des in eine versicherungspflichtige Beschäftigung tretenden Arbeitnehmers. Dasselbe traf zu für den Fall des Ausscheidens aus der Vertragsversicherung wegen Wegfalls der Erwerbslosenunterstützung, da dem Erwerbslosen für diesen Fall ausdrücklich der hiervor näher bezeichnete Schutz des § 214 RVO. ebenso zugebilligt wurde, wie er dem aus der versicherungspflichtigen Beschäftigung ausscheidenden Versicherten gewährt wurde.

Die Dauer der Vertragsversicherung wurde ferner in Ansehung der Berechnung der Wartefristen für den Erwerb eines Rechtes nach der Reichsversicherung oder der Satzung einer

Kasse einer Versicherung auf Grund der Reichsversicherung bei einer Kasse ausdrücklich gleichgesetzt.

Das Recht auf Weiterversicherung bei Ausscheiden aus der Vertragsversicherung wurde dagegen dem Erwerbslosen versagt, um zu vermeiden, daß der Kreis der nach der RVO. versicherten Personen eine erhebliche Ausdehnung erfuhr, denn unter die Vertragsversicherung fielen ja in großer Zahl solche Personen, die ihrer Beschäftigung bezw. der Höhe ihrer Entlohnung nach jenem Kreise nie angehört hatten; auch bedurften sie in der Regel des Rechtes auf Weiterversicherung nicht, da das Ausscheiden aus der Vertragsversicherung wegen Wegfalls der Erwerbslosenunterstützung meist durch Beendigung der Erwerbslosigkeit infolge Eintritts in eine versicherungspflichtige Beschäftigung hervorgerufen wurde und der Erwerbslose alsdann einen ausreichenden Schutz in der kraft Gesetzes eintretenden Krankenversicherung erlangte.

Die Vertragsversicherung zeigte also unter Abweichung in nur einigen Punkten im wesentlichen das Gepräge der Pflichtversicherung nach der Reichsversicherungsordnung.

5. Ausnahmen von der Vertragsversicherung.

Wenn die Gemeinde an Stelle der primär bestimmten Weiterversicherung nur der auf Grund der Reichsversicherung zur Fortsetzung oder Aufrechterhaltung einer Versicherung gegen Krankheit bei einer Krankenkasse, knappschaftlichen Krankenkasse oder Ersatzkasse berechtigten Erwerbslosen eine Vertragsversicherung für alle von ihr unterstützten Erwerbslosen mit einer Kasse hatte abschließen können, so galten für die zur Weiterversicherung berechtigten Erwerbslosen Ausnahmebestimmungen. Sie sollten ihrer wohlerworbenen Rechte nicht verlustig gehen und erhielten daher das Recht, die Weiterversicherung bei ihrer früheren Kasse in ihrer früheren Mitgliederklasse oder Lohnstufe zu verlangen. Einen entsprechenden Antrag mußten sie binnen 3 Wochen nach Inkrafttreten der VO. vom 15. 4. 1919 oder 3 Wochen nach dem späteren Beginne der Erwerbslosenunterstützung stellen. Später wurden, wie schon erwähnt, durch Art. I, Nr. 13, der VO. vom 15. 1. 1920[62]) die Worte der VO. vom 15. 4. 1919 „dieser Verordnung" durch die Worte „der Vereinbarung" ersetzt, um das Recht auf Weiterversicherung auch denjenigen Erwerbslosen zu erhalten, die bisher ihr Recht auf Weiterversicherung deshalb nicht geltend machen konnten, weil die unterstützende Gemeinde eine kollektive Vertragsversicherung erst später als 3 Wochen nach Inkrafttreten der VO. vom 15. 4. 1919 abgeschlossen hatte und der Erwerbslose zu

[62]) RGBl., S. 54.

diesem Zeitpunkte schon länger als 3 Wochen Erwerbslosenunterstützung bezogen hatte.

Der Antrag mußte nach ausdrücklicher Vorschrift von dem Erwerbslosen bei der ihn unterstützenden Gemeinde und nicht bei seiner früheren Kasse gestellt werden. Ein fälschlich bei der früheren Kasse von ihm gestellter Antrag hatte keine rechtliche Wirkung.[63]) Die Gemeinde hatte das Recht, bei Stellung des Antrages zu prüfen, ob die erforderlichen Voraussetzungen des § 12 a der VO. vom 15. 4. 1919 gegeben waren und ihn gegebenenfalls abzulehnen. War der Antrag begründet, so war sie verpflichtet, die erforderlichen Meldungen fristgemäß zu bewirken und die vollen Beiträge pünktlich zu entrichten. Die Kasse war verpflichtet, die Anmeldung der Gemeinde entgegenzunehmen, wenn die Fristen der Reichsversicherung und der in § 12 a der VO. vom 15. 4. 1919 bestimmten zusätzlichen Frist für die Meldung der Gemeinde erfüllt waren. Eine Anmeldung des Erwerbslosen selbst aus § 12 d a. a. O. durfte von ihr nicht entgegengenommen werden, denn die Annahme konnte mangels gesetzlicher Grundlage nicht das Zustandekommen eines Versicherungsverhältnisses herbeiführen.

Doch auch von dieser Ausnahme von der Vertragsversicherung galt wieder eine weitere Ausnahme; der zur Weiterversicherung berechtigte Erwerbslose konnte die Weiterversicherung nicht verlangen, wenn der geschäftliche Verkehr mit seiner früheren Kasse infolge Besetzung deutschen Gebiets durch eine feindliche Macht verhindert oder wesentlich erschwert war; diese Personen mußten von der Gemeinde bei der für den Gemeindebezirk zuständigen Allgemeinen Ortskrankenkasse, oder wenn eine solche nicht bestand, bei der zuständigen Landkrankenkasse versichert werden. Diese Form der Weiterversicherung bei einer anderen als der früheren Kasse des versicherungsberechtigten Erwerbslosen mußte von der Gemeinde ohne Rücksicht auf das Bestehen einer Vertragsversicherung gewählt werden. Es wurde aber angeordnet, daß die für die Vertragsversicherung geltenden Sondervorschriften auf diese Ausnahmeform der Versicherung zum größten Teil entsprechend anzuwenden waren. Diese Anordnung war notwendig, weil die durch die Neuregelung zuständig gewordenen Kassen, abgesehen von Zufällen, über die Mitgliederklassen und Lohnstufen, denen die Erwerbslosen bei ihren früheren im besetzten Gebiete belegenen Kassen angehört hatten, gar nicht verfügten und deshalb die Festsetzung eines Grundlohns und die Bestimmung der Leistungspflicht der Kassen für diese Fälle erforderlich war.

[63]) Entscheidung des Versicherungsamtes der Stadt Berlin (Bez. IX) vom 18. August 1921, mitgeteilt in Arbeiterversorgung, 1921, S. 570.

Hatte ein zur Weiterversicherung berechtigter Erwerbsloser versäumt, sich durch rechtzeitige Stellung eines entsprechenden Antrages trotz Bestehens einer kollektiven Vertragsversicherung bei seiner früheren Kasse weiterzuversichern und unterlag er deshalb der Versicherung bei der Vertragskasse, so konnte er trotzdem bei Ausscheiden aus der Vertragskasse wegen Beendigung der Erwerbslosenunterstützung die Versicherung bei seiner früheren Kasse wieder fortsetzen oder aufrechterhalten, wie wenn er bis dahin Mitglied seiner früheren Kasse gewesen wäre, wenn er binnen 3 Wochen nach seinem Ausscheiden aus der Vertragskasse seinen Wiederbeitritt zu seiner früheren Kasse erklärte. Die frühere Kasse konnte ihn jedoch in diesem Fall ärztlich untersuchen lassen; für eine beim Wiedereintritt bereits bestehende Krankheit hatte der Erwerbslose nur einen Anspruch gegen die Vertragskasse oder die besondere Kasse, die wegen der Lage seiner früheren Kasse im besetzten Gebiete zuständig gewesen war. Der Erwerbslose konnte jedoch auf seinen Antrag verlangen, daß seine frühere Kasse nach Erklärung seines Wiederbeitritts wegen der zu dieser Zeit bestehenden Erkrankung an ihn leistete. Die Kasse erlangte dann in Höhe der von ihr gewährten Leistungen einen Ersatzanspruch für ihre Aufwendungen gegen die Vertragskasse oder die wegen der Besetzung deutschen Gebiets zuständig gewordene Kasse, über den nicht vor den ordentlichen Gerichten, sondern nach ausdrücklicher Vorschrift im Spruchverfahren nach der Reichsversicherungsordnung zu entscheiden war.

6. Die Bemessung der Beiträge.

Nach der Neuregelung gemäß der VO. vom 15. 4. 1919 hatte die Gemeinde wieder, wie es schon seit Inkrafttreten der VO. vom 21. 12. 1918 der Fall gewesen war, die vollen Beiträge für die von ihr bei den Kassen versicherten Erwerbslosen zu zahlen und zwar ohne Rücksicht darauf, ob es sich um eine Weiterversicherung bei der früheren Kasse des Erwerbslosen, eine Vertragsversicherung oder eine Ausnahmeversicherung wegen Besetzung deutschen Gebiets handelte. In den Fällen der Weiterversicherung war demnach wie vorher der Beitrag nötigenfalls vom Tage des Austritts des zur Weiterversicherung berechtigten Erwerbslosen aus seiner letzten versicherungspflichtigen Beschäftigung an zu zahlen. Für die im Wege der Vertragsversicherung versicherten Erwerbslosen waren dagegen die Beiträge erst vom Beginn der Fürsorge ab, also unter Umständen erst nach Ablauf der Wartefrist, zu zahlen.[64])

[64]) Bescheid des Reichsarbeitsministers vom 13. Dezember 1923 — X 10072.23 — Monatsschrift für Arbeiter- und Angestelltenversicherung, 1924, Sp. 221.

Nähere Bestimmungen über Zeitpunkt der Beitragsentrichtung und Folgen des Verzuges enthielt die VO. vom 15. 4. 1919 nicht, so daß die Gemeinden gehalten waren, diejenigen Fristen zu beobachten, die in der Reichsversicherungsordnung für die Weiterversicherung vorgesehen waren. Hierüber bestimmte § 314 RVO., Abs. 1, daß eine Mitgliedschaft nach § 313 RVO. erlösche, wenn die Beiträge an zwei aufeinanderfolgenden Zahltagen nicht gezahlt worden und seit dem ersten Zahltage mindestens 4 Wochen vergangen seien; die Kassen konnten durch Satzung diese Frist bis zum nächstfolgenden Zahltage verlängern. Auch eine Stundung hatte das Reichsversicherungsamt[65]) für zulässig erklärt.

Die bestehenden Zweifel hatten den Magistrat einer Stadt veranlaßt, in zwei Eingaben an das Reichsarbeitsministerium darauf hinzuweisen, daß die genaue Einhaltung der Zahltage eine erhebliche Erschwerung des Geschäftsganges der Gemeinden bedinge und es deshalb als wünschenswert erscheine, die Zahlung der Beiträge am Monatsschluß für zulässig zu erklären. Das Reichsarbeitsministerium hatte die Eingaben dem Reichsversicherungsamt zur Aeußerung vorgelegt und die beiden Berichte des Reichsversicherungsamts vom 12. 5. 1919 (II. K. 310/19) und 16. 5. 1919 (II. K. 334/19) mit seinem Rundschreiben vom 27. 5. 1919 (II. 29/98)[66]) den Krankenkassen-Hauptverbänden unterbreitet. Das Reichsversicherungsamt empfahl den Kassen die sinngemäße Anwendung der Vorschriften der Reichsversicherungsordnung über die Zahlung der Beiträge durch die Versicherungsberechtigten selbst oder der Bestimmungen der Satzungen der beteiligten Kassen unter billiger Berücksichtigung der Eigenart der Versicherung der Erwerbslosen und der allgemeinen Geschäftslage der Gemeinden. Vorbehaltlich einer instantiellen Entscheidung vertrat das Reichsversicherungsamt die Auffassung, daß die Rechtsfolgen des Beitragsverzuges, wie sie den Versicherungsberechtigten selbst nach den Vorschriften der RVO. treffen würden, die Gemeinde nicht treffen würden, wenn sie die Zahltage um eine verhältnismäßig unerhebliche Zeit überschreiten würde; eine Vereinbarung über besondere Zahlungstermine außerhalb der satzungsmäßig bestimmten Zahltage zwischen Kasse und Gemeinde sei als eine zulässige Stundung zu betrachten. Auch gegenüber dem ablehnenden Verhalten einiger Kassen hielt das Reichsversicherungsamt in seinem oben zitierten Berichte vom 16. 5. 1919 (II. K. 334/19) an seiner im Berichte vom 12. 5. 1919 (II. K. 310/19) dargelegten Ansicht fest und betonte damit in anzuerkennender Weise, daß

---

[65]) Entscheidung Nr. 2371, Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamts, 1917, S. 543.

[66]) Betriebskrankenkasse, 1919, S. 93.

durch eine sinngemäße Anwendung der geltenden Vorschriften der RVO. die Krankenversicherung der Erwerbslosen nach Möglichkeit zu sichern sei.

Die Höhe der Beiträge dagegen war abhängig von der Art der Versicherung der Erwerbslosen. Für die auf ihren Antrag bei ihrer früheren Kasse weiterversicherten Erwerbslosen galt die bisherige Regelung weiter, nach der die Weiterversicherung in der bisherigen Mitgliederklasse oder Lohnstufe des Erwerbslosen herbeizuführen war. Die Gemeinde mußte demnach für ihn die satzungsmäßigen Beiträge nach Maßgabe der Satzung der früheren Kasse entrichten, so wie der Erwerbslose selbst sie hätte entrichten müssen, wenn er sich selbst auf Grund seines Rechtes zur Weiterversicherung weiterversichert hätte. Auch nach der Neuregelung war eine Schmälerung der Rechte des weiterversicherten Erwerbslosen durch eine Vereinbarung zwischen Gemeinde und Kasse über Versetzung der zur Weiterversicherung berechtigten Erwerbslosen in eine niedrigere Mitgliederklasse oder Lohnstufe im Interesse einer von der Gemeinde gewünschten Beitragseinsparung unzulässig.

Bei der Vertragsversicherung waren die Beiträge nach Maßgabe der Vereinbarung zwischen Gemeinde und Kasse von der Gemeinde zu zahlen. Die Kassen, die durch die Versicherung der Erwerbslosen nicht unerheblich belastet wurden, hatten gerade in dieser Hinsicht eine Handhabe, durch freie Vereinbarung angemessene Beiträge für die Vertragsversicherung aller von der Gemeinde unterstützten Erwerbslosen von der Gemeinde zu erlangen. Freilich erwiesen sich die Beitragsforderungen der Kassen oft als so hoch, daß eine Vereinbarung zwischen Gemeinde und Kasse nicht erzielt werden konnte und der Fürsorgeträger es vorzog, nicht unverhältnismäßig hohe Beiträge zu bewilligen und statt dessen die gesetzlichen Ersatzleistungen selbst zu gewähren.

Für die Ausnahmeversicherung bei einer Kasse, die wegen der Lage der früheren Kasse eines zur Weiterversicherung berechtigten Erwerbslosen im besetzten Gebiete zuständig war, galten die Vorschriften über die Beitragsbemessung und Beitragszahlung für die Vertragsversicherung entsprechend. Es ergab sich aber dadurch eine empfindliche Lücke, da diese Ausnahmeversicherung nicht im Wege freier Vereinbarung zwischen Gemeinde und Kasse zustande kam, sondern lediglich durch eine Maßnahme der Gemeinde herbeigeführt wurde, während die entsprechende Anwendung der Vorschriften über die Vertragsversicherung hinsichtlich der Berechnung der Beiträge bestimmt wurde. Irgendwelche Streitfälle über diese eigenartige Frage, wie die Beitragsberechnung im Wege freier Vereinbarung bei Bestehen eines Zwanges zur Gewährung des Versicherungsschutzes durch die Kasse erfolgt ist, sind

nicht bekannt geworden. Vermutlich erfolgte die Berechnung nach dem in der Satzung der zuständigen Kasse festgelegten Prozentsatz des Grundlohnes, den der Betrag der Hauptunterstützung darstellte; wurden die Beiträge nach Mitgliederklassen oder Lohnstufen berechnet, wird wohl der Beitragsberechnung diejenige Mitgliederklasse oder Lohnstufe zugrundegelegt worden sein, die dem Betrage der Erwerbslosenunterstützung am nächsten kam.

7. Umfang der Krankenversicherung.

Der Umfang der Leistungspflicht der Kassen war auch durch die Neuregelung mit der VO. vom 15. 4. 1919 grundsätzlich nicht verändert worden. Die gegen Krankheit versicherten Erwerbslosen waren als vollberechtigte Mitglieder der Kassen zu behandeln und hatten demgemäß Anspruch auf die satzungsmäßigen Leistungen, also nicht nur auf die Regelleistungen, sondern auch auf die durch die Satzung etwa zugebilligten Mehrleistungen. Die schon vor der neuen Regelung geltende Bestimmung, daß neben Krankengeld und Krankenhauspflege dem erkrankten Erwerbslosen nur die Zuschläge für Familienmitglieder zu zahlen waren, die Erwerbslosenunterstützung dagegen, die ihm für seine Person zustand, wegfiel, wurde aufrechterhalten. Die Barleistungen waren im Falle einer Weiterversicherung des dazu berechtigten Erwerbslosen bei seiner früheren Kasse nach der Mitgliederklasse oder Lohnstufe, der er angehörte, zu bemessen; bei der Vertragsversicherung richteten sie sich nach dem Betrage seiner Hauptunterstützung als Grundlohn, der nach oben hin durch den Höchstbetrag des Grundlohns der Vertragskasse begrenzt war. Die geringen Abweichungen, die sich aus der Eigenart der Vertragsversicherung gegenüber der Pflichtversicherung ergaben, sind schon an früherer Stelle behandelt worden und bedürfen daher an diesem Orte keiner Darstellung mehr.

Von Bedeutung war unter den Mehrleistungen besonders die Familienversicherung; war sie durch Kassensatzung den Mitgliedern zugebilligt, so erstreckte sich diese Bestimmung sowohl auf versicherungspflichtige als auch auf freiwillig weiterversicherte oder im Wege einer Vertragsversicherung versicherte Mitglieder, da auch diese zu den vollberechtigten Mitgliedern der Kasse gehörten. Unzulässig war eine satzungsmäßige Beschränkung dieser Mehrleistung auf einen ausgewählten Personenkreis, z. B. den Kreis der von einer Gemeinde versicherten Erwerbslosen, da diese Beschränkung dem Grundsatze der Gleichberechtigung aller Mitglieder widerstritten haben würde.[67]) Daraus folgt, daß alle nach den Be-

[67]) Hahn: Handbuch der Krankenversicherung, 1. Bd., 1915, Anm. 3a zu § 179 und 2a, Abs. 2, zu § 205 RVO..

stimmungen der Erwerbslosenfürsorge versicherten Erwerbslosen unterschiedslos gegen ihre Kasse Anspruch auf alle satzungsmäßigen Leistungen, d. h. auf die gesetzlichen Regelleistungen einschließlich aller etwa eingeführten Mehrleistungen, hatten und daß ihre Ansprüche nicht durch Kassensatzung beschränkbar waren. Billigte die Kasse den Mitgliedern die Familienversicherung jedoch nur gegen Zahlung von Zusatzbeiträgen zu, so mußte die Gemeinde oder aber der Erwerbslose selbst diese Zusatzbeiträge nach Maßgabe der Satzung zahlen, damit nicht etwa bei Nichtzahlung die satzungsmäßige Folge, nämlich die Versagung der Familienhilfe, eintrat. Die Ansicht, daß die von der Gemeinde für die versicherten Erwerbslosen gezahlten Beiträge zugleich auch einen Beitrag für die Familienversicherung mit enthielten, war nicht vertretbar.

Billigte die Kasse ferner Krankengeld vom ersten Tage an oder auch für Sonn- und Feiertage oder in Höhe bis zu drei Vierteln des Grundlohns zu, so hatte der erkrankte versicherte Erwerbslose auch auf diese Mehrleistungen einen Anspruch wie ein versicherungspflichtiges Mitglied.

8. Verpflichtung der Gemeinden zu Ersatzleistungen.

Auch nach der Neuregelung war die Verpflichtung der Gemeinde zur Gewährung von Ersatzleistungen im Falle versäumter Herbeiführung der Weiterversicherung der dazu berechtigten Erwerbslosen bei ihren früheren Kassen nicht geändert worden; sie mußte diesen Erwerbslosen, sofern sie es versäumt hatte, die Meldung fristgemäß zu bewirken oder die erforderlichen Beiträge pünktlich zu entrichten, und der Erwerbslose dadurch seinen Anspruch auf Krankenhilfe gegen seine frühere Kasse verloren hatte, ihrerseits dem Erwerbslosen eine gleiche oder gleichwertige Krankenhilfe gewähren und ihm, falls sie ärztliche Behandlung selbst nicht beschaffen konnte, dafür sechs Achtel des gesetzlichen Krankengeldes gewähren.

Hinsichtlich derjenigen Erwerbslosen, die weder auf Grund eines Rechtes zur Weiterversicherung noch im Wege einer Vertragsversicherung noch bei einer wegen Besetzung deutschen Gebiets zuständig gewordenen Kasse versichert waren, wurde auch in der VO. vom 15. 4. 1919 die mit der VO. vom 21. 12. 1918 eingeführte Bestimmung beibehalten, nach der diesen nicht gegen Krankheit versicherten Erwerbslosen zum Ausgleich für die fehlende Krankenversicherung im Falle einer mit Arbeitsunfähigkeit verbundenen Erkrankung die Erwerbslosenunterstützung nach ausdrücklicher Vorschrift in vollem Umfange weiterzugewähren war.

Da alle für die Versicherung der Erwerbslosen gegen Krankkeit von der Gemeinde entrichteten Beiträge ohne Rücksicht auf die Form der Krankenversicherung als Kosten der Erwerbslosenfürsorge gegenüber Reich und Bundesstaat angerechnet wurden, so daß die Gemeinde von der Beitragslast nur zwei Zwölftel zu tragen hatte, bestand für sie ein starker Anreiz, in möglichst weitem Umfange die Versicherung der von ihr unterstützten Erwerbslosen gegen Krankheit herbeizuführen und damit zu vermeiden, ersatzweise Krankenhilfe auf eigene Kosten bei versäumter Weiterversicherung gewähren zu müssen.

E. Die Krankenversicherung der Erwerbslosen nach der Verordnung vom 13. Februar 1924.

1. Vorgeschichte der Neuregelung.

Die Verordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 13. November 1918 war nur als Demobilmachungsmaßnahme vorgesehen und sollte gemäß § 18 der VO. vom 13. 11. 1918 spätestens ein Jahr nach ihrer Verkündung außer Kraft treten. Es erwies sich jedoch als unmöglich, sie schon zu diesem ursprünglich vorgesehenen Zeitpunkte durch eine endgültige Regelung im Wege einer Arbeitslosenversicherung abzulösen. Ihre Geltungsdauer mußte daher auf unbestimmte Zeit verlängert werden.

In § 1 des Sozialisierungsgesetzes vom 23. 3. 1919[68]) und Art. 163 der Reichsverfassung wurde dem Staate die Pflicht auferlegt, jedem Deutschen eine wirtschaftliche Existenz zu ermöglichen und, soweit ihm eine angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden könne, für seinen notwendigen Unterhalt zu sorgen. Dadurch wurde der tatsächlich schon durch Einrichtung der Erwerbslosenfürsorge anerkannte Anspruch der Erwerbslosen auf Erwerbslosenunterstützung in der Reichsverfassung festgelegt. Die weitere Entwicklung der Erwerbslosenfürsorge ist als ein Versuch zu bewerten, das in Art. 163 der Reichsverfassung aufgestellte Programm zu erfüllen.

Die unter der bisherigen Regelung gewonnenen Erfahrungen und die fortschreitende Geldentwertung machten wiederholt Aenderungen der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge notwendig. In der Mitte des Jahres 1920 wurde ein Höhepunkt der Wirtschaftskrise erreicht; danach ging die allgemeine Erwerbslosigkeit unter dem Einfluß der Geldentwertung und der dadurch hervorgerufenen besseren Beschäftigung der Wirtschaft, die allerdings nur eine Scheinblüte war, bedeutend zu-

[68]) RGBl., S. 341.

rück. Im Jahre 1923 erreichte die Erwerbslosigkeit jedoch durch den Einbruch in das Ruhrgebiet und durch die katastrophale Entwicklung der Geldentwertung einen bis dahin noch nicht erreichten Höhepunkt. Am Ende des Jahres 1923 waren im unbesetzten Reichsgebiete rund 1½ Millionen unterstützte Erwerbslose und 1½ Millionen Kurzarbeiter vorhanden, zu denen noch im besetzten Gebiete weitere rund 2 Millionen unterstützte Vollerwerbslose hinzutraten.

Die ungeheuere Not der Erwerbslosen und die Anspannung der öffentlichen Mittel während der Zeit der Wirtschaftskrisen und der sie begleitenden fortschreitenden Geldentwertung zwangen die Reichsregierung zu grundlegenden Aenderungen der gesetzlichen Regelung der Erwerbslosenfürsorge. Sie war schon seit Jahren bemüht gewesen, die von vornherein als vorübergehende Maßnahme geschaffene Erwerbslosenfürsorge durch eine staatliche Arbeitslosenversicherung abzulösen und hatte zu diesem Zweck bereits in den Jahren 1919 und 1920 den „Entwurf eines Gesetzes über eine Arbeitslosenversicherung" ausgearbeitet und mit den beteiligten Stellen, u. a. auch mit den Krankenkassen-Hauptverbänden, beraten,[69]) da in dem Entwurf vorgesehen war, die Durchführung der Arbeitslosenversicherung den Krankenkassen zu übertragen. Der Entwurf wurde aber schon während der Beratungen im Reichsrat wegen der auftretenden Widerstände von der Reichsregierung zurückgezogen. Ihm folgte im Herbste des Jahres 1921 der Referentenentwurf „eines Gesetzes über eine vorläufige Arbeitslosenversicherung", der am 20. Juni 1922 dem Reichsrat als Gesetzentwurf zuging, seine Zustimmung und die gutachtliche Billigung des Vorläufigen Reichswirtschaftsrates fand; er wurde am 29. Januar 1923 dem Reichstage vorgelegt[70]) und in der 1. Lesung am 5. Juni 1923 dem Ausschuß für soziale Angelegenheiten überwiesen, der jedoch nicht mehr zu einer Beratung des Entwurfes kam.

Das Ermächtigungsgesetz vom 13. Oktober 1923[71]) gab der Reichsregierung die Möglichkeit, auf dem Wege zur endgültigen Arbeitslosenversicherung trotzdem einen Schritt weiterzugehen, indem sie auf dem Verordnungswege durch die Verordnung über die Aufbringung der Mittel für die Erwerbslosenfürsorge vom 15. Oktober 1923[72]) eine Beitragspflicht der Arbeitgeber und Arbeitnehmer einführte, ohne damit indessen die Zubilligung eines Rechtsanspruchs auf Erwerbslosenunterstützung zu verbinden, so daß der Erwerbslosenfürsorge dadurch eine Mittelstellung zwischen Fürsorge

[69]) Betriebskrankenkasse, 1920, 16, 33, 55, 62, 102, 126, 155, 185.
[70]) Reichstagsdrucksache Nr. 5331 der I. Wahlperiode 1920—23.
[71]) RGBl. I, S. 943.
[72]) RGBl. I, S. 984.

und Versicherung verliehen wurde. Die Vorschriften über die Krankenversicherung der Erwerbslosen, die seit der Regelung durch die VO. vom 15. 4. 1919, abgesehen von nur einer kleinen Aenderung, unverändert in Geltung waren, wurden auch jetzt noch nicht geändert; sie hatten sich bewährt, weil sie in allerdings sehr verwickelten Bestimmungen die verschiedensten Formen einer Versorgung der Erwerbslosen für den Krankheitsfall boten.

Auf Grund des § 1 des Ermächtigungsgesetzes vom 8. Dezember 1923 [73]) hatte die Reichsregierung nach Anhörung eines Ausschusses des Reichsrats und eines aus 15 Mitgliedern bestehenden Ausschusses des Reichstags unter dem 13. Februar 1924 die gleichfalls einschneidende Verordnung zur Aenderung der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge und über die Aufbringung der Mittel für die Erwerbslosenfürsorge und des Arbeitsnachweisgesetzes [74]) erlassen, die hauptsächlich die Gewährung der Erwerbslosenunterstützung von dem Nachweis einer dreimonatigen krankenversicherungspflichtigen Beschäftigung in den letzten 12 Monaten abhängig machte und mit dieser Verordnung den Reichsarbeitsminister zugleich ermächtigte, die Verordnung über Erwerbslosenfürsorge und die Verordnung über die Aufbringung der Mittel für die Erwerbslosenfürsorge unter Berücksichtigung der Aenderungen, die diese Verordnungen durch spätere Gesetze und Verordnungen bis einschließlich der oben erwähnten VO. vom 13. 2. 1924 erfahren hatten, unter der Ueberschrift „Verordnung über Erwerbslosenfürsorge" neu bekanntzumachen.

Von dieser Ermächtigung machte der Reichsarbeitsminister alsbald Gebrauch, indem er unter dem 16. Februar 1924 die Bekanntmachung der neuen Fassung der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge und über die Aufbringung der Mittel für die Erwerbslosenfürsorge [75]) veröffentlichte. Die Neuregelung übernahm weitere wesentliche Merkmale des Entwurfs eines Gesetzes über eine vorläufige Arbeitslosenversicherung aus dem Jahre 1923.

In der neuen Fassung vom 16. 2. 1924 war die Versicherung der Erwerbslosen gegen Krankheit in Abschnitt III unter dem Titel „Versorgung für den Krankheitsfall" in den §§ 20—26 geregelt; sie ersetzten mit Wirkung vom 1. März 1924 ab die bis dahin in Geltung gewesenen Bestimmungen der §§ 12 a, 12 b, Abs. 1—3, 6 und 7, und 12 c—f.

Unter dem 25. März 1924 erließ der Reichsarbeitsminister auf Grund der ihm erteilten Ermächtigung dazu noch die

[73]) RGBl., I, S. 1179.
[74]) RGBl., I, S. 121.
[75]) RGBl., I, S. 127.

Ausführungsvorschriften zur Verordnung über Erwerbslosenfürsorge,[76]) die in den Artikeln 6—8 noch nähere Vorschriften über die Versorgung der Erwerbslosen für den Krankheitsfall brachten. Diese Regelung durch die VO. vom 13. 2. 1924 und die Ausführungsvorschriften vom 25. 3. 1924 brachte die letzte und endgültige Regelung der Krankenversicherung der Erwerbslosen, die bis zur späteren Ablösung der Erwerbslosenfürsorge durch eine Arbeitslosenversicherung in Geltung blieb; nur eine wichtige Aenderung wurde noch durch das Gesetz vom 11. August 1924 zur Aenderung der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge[77]) getroffen, indem als Grundlohn statt der bis dahin geltenden Hauptunterstützung das Doppelte dieses Betrages bestimmt und damit die Beitragsfrage in einer von den Kassen wiederholt mit Nachdruck geforderten Weise neu geregelt wurde.

2. Einführung einer neuen Form der Krankenversicherung der Erwerbslosen.

Die VO. vom 13. 2. 1924 hatte in Auswertung der inzwischen in der Anwendung der §§ 12 a—f der VO. vom 15. 4. 1919 gemachten Erfahrungen nicht unwesentliche Aenderungen gebracht. Zunächst war die Verpflichtung der Gemeinden, in erster Linie die zu einer Fortsetzung oder Aufrechterhaltung einer Versicherung gegen Krankheit berechtigten Erwerbslosen bei ihrer früheren Kasse in ihrer früheren Mitgliederklasse oder Lohnstufe weiterzuversichern, an die zweite Stelle gerückt worden und statt dessen eine primäre Verpflichtung zur Versicherung aller von der Gemeinde unterstützten Erwerbslosen gegen Krankheit bei der Allgemeinen Ortskrankenkasse ihres Bezirks oder einer anderen Krankenkasse (§ 225 RVO.), die in ihrem Bezirk ihren Sitz hatte und deren Leistungen denen der Allgemeinen Ortskrankenkasse mindestens gleichwertig sein mußten, eingeführt worden. Diese primäre Verpflichtung war jedoch der Gemeinde nur in der Form einer Soll-Vorschrift auferlegt worden, so daß es in ihrem pflichtmäßigen Ermessen stand, die Versorgung aller von ihr unterstützten Erwerbslosen für den Krankheitsfall in dieser Form sicherzustellen. In ihrem freien Belieben stand ihre Entschließung jedoch nicht; sie konnte vielmehr von ihrer Aufsichtsbehörde dazu angehalten werden, die Versicherung entsprechend der Soll-Vorschrift herbeizuführen.[78])

[76]) RGBl. I, S. 376.
[77]) RGBl. I, S. 681.
[78]) Grundsätzliche Entscheidung des Reichsversicherungsamts Nr. 2875 vom 7. Mai 1925 — II. K. 5/25, B —, Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamts, 1925, S. 249 ff..

Die Gemeinde war also nicht mehr wie früher nach der VO. vom 15. 4. 1919 gehalten, mit der Allgemeinen Ortskrankenkasse ihres Bezirks eine Vereinbarung anzustreben, um dadurch die Versicherung aller von ihr unterstützten Erwerbslosen herbeizuführen. Nach § 20 in der Fassung der VO. vom 16. 2. 1924 konnte die Allgemeine Ortskrankenkasse des Bezirks der Gemeinde die Versicherung der von der Gemeinde unterstützten Erwerbslosen gegen Krankheit nicht mehr ablehnen; sie war vielmehr verpflichtet, von der Gemeinde die Meldungen und Beiträge entgegenzunehmen und den dadurch ordnungsmäßig zustandegekommenen und aufrechterhaltenen Mitgliedschaften gemäß den Erwerbslosen Leistungen nach Maßgabe ihrer Satzung zu gewähren. Wenn jedoch die Gemeinde statt der Allgemeinen Ortskrankenkasse eine andere Krankenkasse im Sinne des § 225 RVO., die in ihrem Bezirk ihren Sitz hatte, für die Versicherung der von ihr unterstützten Erwerbslosen gegen Krankheit auswählte, so konnte diese den Einwand erheben, daß ihre Leistungen denen der Allgemeinen Ortskrankenkasse nicht gleichwertig seien. Es bestanden keine Vorschriften, nach denen ein aus genanntem Grund entstandener Streit zu entscheiden gewesen wäre; die Anwendung der §§ 259 ff. RVO. wäre jedoch tunlich und auch vertretbar gewesen;[79]) ein zur Entscheidung gestellter Fall ist in der Literatur nicht bekanntgeworden und daher zu vermuten, daß die Gerichte überhaupt nicht mit einer solchen Streitigkeit befaßt worden sind.

Eine Ersatzklasse konnte von der Gemeinde nicht mit der Versicherung der von ihr unterstützten Erwerbslosen gegen Krankheit betraut werden, da ihr Wahlrecht sich nach ausdrücklicher Aufzählung in § 20 der VO. in der Fassung vom 16. 2. 1924 lediglich auf die Allgemeine Ortskrankenkasse oder eine andere der in § 225 RVO. bezeichneten Krankenkassen erstreckte.[80]) Die Verpflichtung ging nach ausdrücklicher Vorschrift wieder auf die Versicherung aller Erwerslosen bei der Kasse;[81]) die Gemeinde durfte daher z. B. nicht lediglich die verheirateten Erwerbslosen gegen Krankheit versichern und für die ledigen die Krankenfürsorge allein durchführen.[82]) Das Reichsversicherungsamt stellte sich in seiner Entscheidung

[79]) So Jaeger in „Die Krankenversicherung der Erwerbslosen" in Arbeiterversorgung, 1924, S. 398.

[80]) Bescheid des Reichsarbeitsministers vom 19. 8. 1924, — X 7125 24 —, Reichsarbeitsblatt, 1924, S. 347; ferner auch Erlaß des Preußischen Ministers für Volkswohlfahrt, betr. Krankenversicherung der Erwerbslosen bei Ersatzkassen, vom 15. 11. 1924 — III. B. 7622 —, Volkswohlfahrt, S. 460.

[81]) a. M. Arbeiterversorgung, 1924, S. 492.

[82]) Schreiben des Reichsarbeitsministers vom 30. 10. 1924, — IV, 9721/24 — Reichsarbeitsblatt, 1924, S. 441.

vom 7. 5. 1925[83]) auf den Standpunkt, daß die Uebertragung der Versicherung nur der verheirateten Erwerbslosen durch die Gemeinde auf eine Kasse unzulässig und nicht geeignet sei, die Grundlage für die Entstehung eines Versicherungsverhältnisses der verheirateten Erwerbslosen zu bilden. Die ausdrückliche Vorschrift hatte ja auch den Zweck, eine Auswahl und Verteilung der Wagnisse auf Gemeinde und Kasse oder verschiedene Kassen zu verhindern. Auch eine Soll-Versicherung bei verschiedenen Kassen war unzulässig, doch hatte die Gemeinde das Recht, die kollektive Versicherung einer von ihr dazu ausgewählten Kasse wieder zu entziehen und sie einer anderen Kasse im Sinne des § 225 RVO. zu übertragen, wenn diese Kasse in ihrem Bezirk den Sitz hatte und ihre Leistungen denen der Allgemeinen Ortskrankenkasse mindestens gleichwertig waren.

Aus der Einführung der neuen Form der Krankenversicherung der Erwerbslosen in Gestalt einer bloßen Soll-Vorschrift an Stelle der bis dahin primär geltend gewesenen öffentlich-rechtlichen Verpflichtung zur Weiterversicherung der dazu berechtigten Erwerbslosen durch die Gemeinde war vielfach der Schluß gezogen worden, daß dieser Aufhebung der Verpflichtung der Gemeinde auch die Aufhebung der entsprechenden Verpflichtung der Kassen zur Uebernahme der Versicherung entspreche, daß also die Gemeinde nunmehr stets eine Vereinbarung mit einer Kasse anzustreben habe; diese Ansicht wurde auch gestützt auf Art. 6 der Ausführungsvorschriften vom 25. 3. 1924, wonach die Gemeinde mit der Kasse für die Versicherung der Erwerbslosen einen erhöhten Beitragssatz zu vereinbaren und im Falle der Nichteinigung das Oberversicherungsamt zu entscheiden hatte.[84]) Fraglos waren die betreffenden Bestimmungen nicht eindeutig, so daß das Auftreten von Zweifeln verständlich war. Eine zwingende Verpflichtung für die Gemeinden bestand nach der VO. vom 13. 2. 1924 allerdings nicht mehr; diese Aenderung entsprach der Regelung, die gleichzeitig im Entwurf des Gesetzes über eine vorläufige Arbeitslosenversicherung vorgesehen war; aus der Umwandlung der zwingenden Verpflichtung in eine Soll-Vorschrift konnte jedoch nicht gefolgert werden, daß nunmehr auch die in § 20 der VO. in der Fassung vom 16. 2. 1924 genannten Kassen nur im Wege einer Soll-Vorschrift gehalten sein sollten, die Meldungen der

[83]) Entscheidung des Reichsversicherungsamts vom 7. 5. 25 (II K. 78/24 B.), Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamts, 1925, S. 253.

[84]) Entscheidung des Versicherungsamts der Stadt Zeitz vom 6. 6. 1924 (338 X. 24), Arbeiterversorgung, 1924, S. 372;
ebenso Entscheidung des Versicherungsamts des Landkreises Aachen vom 26. 3. 1924 (V.A. 633, I.), Arbeiterversorgung, 1924, S. 293.

Gemeinden entgegenzunehmen und damit die Krankenversicherung der Erwerbslosen zu übernehmen. Wenn dies beabsichtigt gewesen wäre, so wären zweifellos genauere Vorschriften darüber gegeben worden, was zu geschehen hätte, wenn die Gemeinde die von ihr unterstützten Erwerbslosen entsprechend der ihr auferlegten Soll-Verpflichtung versichern wollte, die von ihr ausgewählte Kasse aber nicht, die Gemeinde aber auch nicht nach § 26 a. a. O. haften wollte. Die Frage gelangte dann auch zur Entscheidung des Reichsversicherungsamts, das den Streit ausführlich behandelte. Es betonte in seiner Entscheidung,[85]) daß die Versicherung des Erwerbslosen gegen Krankheit nicht schon ohne weiteres mit dem Bezuge der Erwerbslosenunterstützung eintrete, daß es vielmehr eines Beschlusses der Gemeinde bedürfe, die Krankenversicherung der Erwerbslosen einer der in § 20, Abs. 1, der VO. in der Fassung vom 16. 2. 1924 bezeichneten Krankenkassen zu übertragen, daß dieser Beschluß der in Aussicht genommenen Kasse mitgeteilt werden müsse und außerdem aber auch noch zur Begründung eines Versicherungsverhältnisses zwischen Kasse und dem einzelnen Erwerbslosen, also zur Entstehung seiner Kassenmitgliedschaft, die ordnungsmäßige Meldung von der Gemeinde zu bewirken sei; die Anmeldung sei also rechtserzeugend. Das Reichsversicherungsamt wies auch darauf hin, daß die Frage der Krankenversicherung des Erwerbslosen nicht beliebig lange in der Schwebe gelassen werden dürfe, daß darum die Pflicht zur Anmeldung eines Erwerbslosen in der Frist von 3 Wochen nicht eine Ordnungsvorschrift, wie die Anmeldefrist des § 317 RVO., sondern eine Ausschlußfrist darstelle, in der nur die Anmeldung bewirkt werden könne. Ferner betonte das Reichsversicherungsamt noch in seiner Entscheidung, daß die Krankenkassen zur Uebernahme der Versicherung der Erwerbslosen nicht bereit zu sein brauchten, daß es also einer Vereinbarung zwischen Gemeinde und Kasse nicht bedürfe, daß auch nicht zunächst eine Verständigung[86]) über die Versicherungsbedingungen, insbesondere über die Höhe der für die Erwerbslosen zu zahlenden Beiträge, herbeigeführt werden müsse. Richtig führt das Reichsversicherungsamt schließlich noch aus, daß es der Vorschrift des Art. 6 der Ausführungsvorschriften gar nicht bedurft hätte, wenn die Krankenkasse es in der Hand gehabt hätte, die Uebernahme der Versicherung einfach abzulehnen oder von der Bewilligung ihr angemessen erscheinender Beiträge abhängig zu machen; diese Vorschrift

[85]) Grundsätzliche Entscheidung des Reichsversicherungsamts vom 7. 5. 1925, Nr. 2875, Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamts, 1925, S. 249.

[86]) a. M.: Zschucke: Die Erwerbslosenfürsorge, Ergänzungsband, 1925, S. 58.

gehe gerade davon aus, daß die Kasse zwar verpflichtet sei, die Versicherung zu übernehmen, daß ihr aber nicht ein großer Nachteil aus dieser Verpflichtung erwachsen solle, wenn plötzlich große Arbeitslosigkeit eintreten würde und sie dadurch der Gefahr besonders hoher Belastung ausgesetzt sein könnte; auch werde diese Auffassung dadurch gestützt, daß in der VO. Vorschriften dafür fehlen, was geschehen müsse, wenn eine Kasse die Versicherung der Erwerbslosen ablehne.

Die neue Form der Soll-Versicherung unterschied sich wesentlich von der nach der früheren Regelung an zweiter Stelle möglich gewesenen öffentlich-rechtlichen kollektiven Vertragsversicherung, die der privat-rechtlichen Versicherung für fremde Rechnung sehr stark angenähert worden war. Es bedurfte nunmehr nicht mehr einer Vereinbarung zwischen Gemeinde und Kasse, sondern die rechtliche Grundlage für die Versicherung aller von der Gemeinde unterstützten Erwerbslosen wurde nach der Neuregelung lediglich durch eine einseitige Maßnahme der Gemeinde, nämlich die Erklärung, daß sie der von ihr gewählten Kasse die Versicherung aller von ihr unterstützten Erwerbslosen übertrage, geschaffen. Das einzelne Versicherungsverhältnis, das durch die Anmeldung des Erwerbslosen durch die Gemeinde bei einer Kasse begründet wurde, galt auch wie früher so unter der Neuregelung nicht als Pflichtversicherung im Sinne der Reichsversicherung, da dem die Auferlegung der Verpflichtung der Gemeinde zur Krankenversicherung der von ihr unterstützten Erwerbslosen im Wege einer bloßen Soll-Vorschrift entgegenstand.[87])

3. Das Recht der Erwerbslosen auf Weiterversicherung.

Das Recht der Erwerbslosen auf Weiterversicherung bei ihrer früheren Kasse, das nach der VO. vom 15. 4. 1919 an erster Stelle gestanden hatte, war jetzt an die zweite Stelle gerückt worden und hatte durch die VO. vom 13. 2. 1924 einige wesentliche Aenderungen erfahren. Nach § 20, Abs. 3, in der Fassung der VO. vom 16. 2. 1924 in Verbindung mit Art. 8 der Ausführungsvorschriften vom 25. 3. 1924 bezw. Art. 12 der Ausführungsvorschriften in der Fassung vom 2. 5. 1925 konnten Erwerbslose, die nach der Reichsversicherungsordnung oder dem Reichsknappschaftsgesetz zur Fortsetzung oder Aufrechterhaltung einer Versicherung gegen Krankheit berechtigt waren, die Versicherung bei ihrer früheren Kasse beantragen; der Antrag war gleichzeitig mit dem Antrage auf

[87]) Bescheid des Reichsarbeitsministers vom 1. Juli 1924, — X. 874/24. —, Reichsarbeitsblatt, 1924, S. 298. a. M.: Zschucke: Die Erwerbslosenfürsorge, Ergänzungsband, 1925, S. 58.

Gewährung von Erwerbslosenunterstützung zu stellen, konnte jedoch im Falle der Versäumung rechtzeitiger Anbringung binnen einer Ausschlußfrist von einer Woche nachgeholt werden unter der Voraussetzung, daß der antragende Erwerbslose noch keine Leistungen aus einer anderen Kasse, bei der die Gemeinde alle von ihr unterstützten Erwerbslosen gemäß der Soll-Vorschrift versichert hatte, beansprucht hatte.

Eine Ausnahme von der neuen Bestimmung, daß für die Soll-Versicherung das Doppelte der Hauptunterstützung als Grundlohn zu gelten habe, wurde zugunsten der zur Weiterversicherung berechtigten Erwerbslosen geschaffen; war ein Erwerbsloser berechtigt, sich bei seiner früheren Kasse nach der Reichsversicherungsordnung oder dem Reichsknappschaftsgesetz nach einem höheren Grundlohn als demjenigen, der nach § 21, Abs. 1, a. a. O. nach der Höhe der Erwerbslosenunterstützung, die er für seine Person erhielte, wenn er nicht erkrankt wäre, zu berechnen war, weiterzuversichern, so konnte er zugleich mit dem Antrag auf Weiterversicherung bei der früheren Kasse die Versicherung nach dem höheren Grundlohn verlangen; er mußte aber die dadurch entstehenden Mehrkosten übernehmen. Nur der Erwerbslose selbst hatte dieses Recht auf Versicherung nach einem höheren Grundlohn, nicht die Gemeinde, die ja daran auch gar kein Interesse hatte; die Gemeinde war also nicht mehr verpflichtet, die zur Weiterversicherung berechtigten Erwerbslosen bei ihrer früheren Kasse in ihrer früheren Mitgliederklasse oder Lohnstufe zu versichern; das entsprach dem mit der Neuregelung verfolgten Zweck der Vereinfachung der Krankenversicherung der Erwerbslosen, denn nunmehr versicherte die Gemeinde auch die zur Weiterversicherung berechtigten Erwerbslosen auf Antrag bei ihren früheren Kassen grundsätzlich nach demselben Grundlohn, wie die im Wege der Soll-Versicherung versicherten Erwerbslosen.

Der Erwerbslose brauchte von diesem Recht auf Weiterversicherung nach einem höheren Grundlohn keinen Gebrauch zu machen, sondern konnte durch einen einfachen Antrag auf Weiterversicherung bei seiner früheren Kasse, also durch Unterlassung der Stellung des erweiterten Antrages nach Art. 8, Abs. 2, der Ausführungvorschriften vom 25. 3. 1924, die Gemeinde veranlassen, ihn bei seiner früheren Kasse nach dem Grundlohn des § 21, Abs. 1, der VO. in der Fassung vom 16. 2. 1924 zu versichern, also nach dem Grundlohn, der dargestellt wurde durch die Erwerbslosenunterstützung, die er für seine Person erhielt, wenn er nicht erkrankt war.

Die Weiterversicherung war auch bei einer Ersatzkasse zulässig, wenn der Erwerbslose nach der Reichsversicherungsordnung zur Fortsetzung oder Aufrechterhaltung einer

Versicherung gegen Krankheit berechtigt war.[88]) [89]) Die Frage, die ursprünglich als zweifelhaft galt, wurde ausdrücklich geklärt durch Art. 12, Abs. 3, der Ausführungsvorschriften in der Fassung vom 2. 5. 1925.[90])

Zweifelhaft war es, welchen Einfluß ein Verzug in der Beitragsleistung auf das Versicherungsverhältnis erlangte, wenn ein zur Weiterversicherung berechtigter Erwerbsloser die Versicherung nach dem höheren Grundlohn beantragt und das Zustandekommen eines entsprechenden Versicherungsverhältnisses herbeigeführt hatte, denn es standen in diesem Falle der Kasse ja zwei Beitragsschuldner, nämlich die Gemeinde und der Erwerbslose persönlich, gegenüber. Die Frage ist dahin zu beantworten, daß § 314 RVO. hier allein mangels anderer ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift maßgebend sein mußte, daß also die Versicherung nach dem höheren Grundlohn wegfiel, wenn der Erwerbslose seinen Zusatzbeitrag nicht pünktlich entrichtete und die Voraussetzungen des § 314 RVO. insoweit gegeben waren,[91]) daß aber die Versicherung der Gemeinden nach dem gesetzlichen Grundlohn des § 21, Abs. 1, der VO. in der Fassung vom 16. 2. 1924 bezw. des Gesetzes vom 11. 8. 1924 bestehen blieb. Wenn aber die Gemeinde nach § 314 RVO. säumig wurde, also die Beitragszahlung an zwei aufeinanderfolgenden Zahltagen unterblieben war und seit dem ersten dieser Tage vier Wochen verflossen waren und auch keine zulässige Stundungsabrede zwischen Gemeinde und Kasse vorlag, so erlosch das Versicherungsverhältnis des Erwerbslosen ohne weiteres und zwar auch ohne Rücksicht darauf, ob der Erwerbslose selbst die auf ihn entfallenden Zusatzbeiträge für die Versicherung nach dem höheren Grundlohn pünktlich bezahlt hatte. Zu erwähnen ist noch, daß die Zusatzbeiträge für die Versicherung nach dem höheren Grundlohn nicht etwa auf dem Umweg über die Gemeinde, sondern von dem Erwerbslosen persönlich an seine frühere Kasse zu leisten waren.

4. Die neuen Meldefristen.

Die bisher für die Krankenversicherung der Erwerbslosen bei ihrer früheren Kasse oder im Wege der Vertragsversicherung maßgebend gewesene besondere Frist von zwei Wochen

[88]) Schreiben des Reichsarbeitsministers vom 25. September 1923, Reichsarbeitsblatt, 1923, S. 680.

[89]) Rundschreiben des Reichsarbeitsministers vom 1. November 1924, Reichsarbeitsblatt, 1924, S. 441.

[90]) RGBl. I, S. 63.

[91]) So auch Jaeger in „Die Krankenversicherung der Erwerbslosen" in Arbeiterversorgung, 1924, S. 399.

nach Beginn und Ende der Erwerbslosenunterstützung wurde für die Soll-Versicherung durch die Bestimmung ersetzt, daß der Erwerbslose binnen einer Ausschlußfrist von drei Wochen nach Beginn der Unterstützung anzumelden und bei nicht mehr vollständigem Vorliegen der Voraussetzungen für den Bezug der Erwerbslosenunterstützung alsbald abzumelden sei. Nach den Ausführungsvorschriften war die Frist von drei Wochen für die Anmeldung von dem Tage ab, für den die Erwerbslosenunterstützung dem Erwerbslosen erstmalig zustand, zu berechnen. Wurde die Erwerbslosenunterstützung dagegen erst nach dem Tage festgesetzt, der als ihr Beginn bestimmt wurde, so wurde auch die Dreiwochenfrist erst vom Tage der Festsetzung der Erwerbslosenunterstützung an in Lauf gesetzt. Für die zu einer Weiterversicherung berechtigten Erwerbslosen wurde eine zusätzliche Frist von einer Woche zugebilligt, so daß sie nunmehr ihr Recht auf Weiterversicherung in einer Frist von längstens insgesamt vier Wochen geltend machen konnten. Schloß sich dagegen die zusätzliche Frist nicht unmittelbar an die Frist aus § 313 RVO. an, sondern wurde sie von ihr ganz oder teilweise mit umfaßt, so endete die Frist zur Geltendmachung mit dem Ende der Frist von einer Woche nach Stellung des Antrages auf Gewährung von Erwerbslosenunterstützung. Nach Ablauf der Frist von einer Woche war der Erwerbslose alsdann trotz etwaigen Laufes der Frist von drei Wochen aus § 313 RVO. von der Gemeinde im Wege der Soll-Versicherung zu versichern. Er konnte jedoch sein Recht aus § 313 RVO. persönlich geltend machen, wenn er dazu in der Lage war, und so eine Doppelversicherung herbeiführen. Aus Billigkeitsgründen schien es daher angezeigt, daß die mit der Soll-Versicherung betraute Kasse der Versicherung solcher Erwerbsloser bei ihrer früheren Kasse auch noch nach Ablauf der Frist von einer Woche zustimmte.[92])[93])

Die Abmeldung mußte erfolgen, sobald die Voraussetzungen für den Bezug der Erwerbslosenunterstützung nicht mehr vollständig vorlagen; die Gemeinden hatten sie nach den Ausführungsvorschriften unverzüglich, spätestens jedoch binnen drei Tagen nach Wegfall der Unterstützung zu bewirken. Bei Säumnis hafteten die Gemeinden jedoch nicht wie ein Arbeitgeber aus § 397 RVO. auf Fortzahlung der Beiträge nach Wegfall der Erwerbslosenunterstützung, da die Gemeinden durch die Erwerbslosenfürsorge nicht die Rechtsstellung eines Arbeitgebers erhalten hatten.[94])

---

[92]) Jaeger-Neuburger: Verordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 16. 2. 1924, S. 180.

[93]) Wahrburg-Berndt: Verordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 16. 2. 1924, II. Aufl., S. 192.

[94]) a. M.: Jaeger-Neuburger, a. a. O.

Die fristgemäße Anmeldung im Wege der Soll-Versicherung hatte rechtserzeugende Wirkung, denn die Mitgliedschaft begann nach ausdrücklicher Vorschrift mit dem Tage, für den die Erwerbslosenunterstützung erstmalig gezahlt werden durfte, sofern die Versicherung aller von der Gemeinde unterstützten Erwerbslosen einer Kasse übertragen und die Anmeldung des einzelnen Erwerbslosen erfolgt war. Der Erwerbslose hatte also, wenn die Meldung fristgemäß binnen drei Wochen nach Beginn der Erwerbslosenunterstützung oder bei späterer Festsetzung binnen drei Wochen nach dem Tage der Festsetzung von der Gemeinde bewirkt worden war, kraft positiver Vorschrift gegen die mit der Soll-Versicherung betraute Kasse einen Anspruch auf Leistungen, als wenn er schon mit dem Tage des Beginns der Erwerbslosenunterstützung gemeldet worden wäre. War jedoch ein Erwerbsloser angemeldet worden, der gar keinen Anspruch auf Erwerbslosenunterstützung hatte, so konnte durch die Anmeldung der Gemeinde eine Mitgliedschaft nicht begründet werden. Wenn aber die Anmeldung nicht vorsätzlich unrichtig bewirkt worden war, so mußte die Kasse trotzdem nach § 213 RVO. nach Maßgabe ihrer Satzung leisten, wenn sie drei Monate hindurch die Beiträge ununterbrochen und unbeanstandet entgegengenommen hatte und sich erst nach Eintritt des Versicherungsfalles herausstellte, daß der Angemeldete weder versicherungspflichtig noch versicherungsberechtigt gewesen war. Die Kasse konnte aber die Entgegennahme weiterer Beiträge ablehnen und sich damit von der Leistungspflicht für nach der Ablehnung entstehende Versicherungsfälle befreien.[95])

Die Abmeldung dagegen hatte lediglich deklaratorischen Charakter; hier erlosch die Mitgliedschaft auch trotz versäumter Abmeldung mit dem Wegfall der Erwerbslosenunterstützung;[96]) das Versäumnis der als Ordnungsvorschrift bestimmten Frist von drei Tagen für die Bewirkung der Abmeldung begründete daher, wie schon erwähnt, keine Verpflichtung der Gemeinden zur Fortzahlung der Beiträge über den Zeitpunkt des Wegfalls der Erwerbslosenunterstützung hinaus.

5. Die Bemessung der Beiträge.

Nach den neuen Bestimmungen hatte die Gemeinde auch weiterhin die vollen Beiträge aus Mitteln der Erwerbslosenfürsorge für die von ihr unterstützten und gegen Krankheit versicherten Erwerbslosen zu zahlen. Es war also, wie auch nach bisherigem Recht, unzulässig, einen Teil der Beiträge dem

[95]) Arbeiterversorgung, 1925, S. 32.

[96]) Grundsätzliche Entscheidung des Reichsversicherungsamts vom 14. 5. 1925 (II a. K. E. 21/25), Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamts, 1925, S. 325.

unterstützten Erwerbslosen aufzuerlegen, indem dieser Teil etwa auf die auszuzahlende Erwerbslosenunterstützung in Anrechnung gebracht wurde.

Die Pflicht zur Beitragszahlung entstand mit der Anmeldung der Gemeinde über den einzelnen Erwerbslosen, sie wirkte aber zurück auf den Tag des Beginns der Mitgliedschaft, also auf den Tag, für den dem der Kasse gemeldeten Erwerbslosen erstmalig die Erwerbslosenunterstützung gezahlt werden durfte.

Weder die VO. in der Fassung vom 16. 2. 1924 noch die Ausführungsvorschriften vom 25. 3. 1924 und 2. 5. 1925 enthielten Vorschriften über die Fristen für die Zahlung der Beiträge, so daß die entsprechenden Vorschriften der Reichsversicherungsordnung auch hierfür ergänzend heranzuziehen waren. Zweifelhaft blieb die Frage, ob die Gemeinde z. B. den Beitrag für eine volle Woche zu zahlen hatte, wenn die Mitgliedschaft des Erwerbslosen an einem Tage im Laufe der Woche entstand, die Satzung der betreffenden Kasse aber nur Beiträge für volle Wochen vorsah. Da man den Kassen kaum zumuten konnte, für diesen Fall eine Satzungsänderung vorzunehmen, eine andere Berechnungsmethode auch nicht zur Verfügung stand und schließlich die Belastung für die Gemeinde auch nicht groß war, so konnte man wohl nach Abwägung der Interessen der Gemeinden und Kassen die Gemeinden für verpflichtet halten, in diesen Fällen die Beiträge für volle Wochen zu zahlen.[97]) Ein Ausgleich bot sich ja unter Umständen auch noch bei Abschluß einer Vereinbarung über einen höheren Beitragssatz nach Art. 6 der Ausführungsvorschriften vom 25. 3. 1924.

Die Höhe der Beiträge hatte durch die Neuregelung gleichfalls eine wesentliche Aenderung zugunsten der Fürsorgeträger erfahren. Nach früherer Vorschrift war ja der Erwerbslose in der Mitgliederklasse oder Lohnstufe, die seinem Arbeitsverdienste vor Eintritt der Erwerbslosigkeit entsprach, von der Gemeinde weiterzuversichern; nunmehr aber galt als Grundlohn zwingend der Betrag, den der Erwerbslose als Erwerbslosenunterstützung für seine Person erhielte, wenn er nicht erkrankt wäre; das war aber die Hauptunterstützung ohne Berücksichtigung der Familienzuschläge. Für die Gemeinde ergab sich hieraus eine bedeutende finanzielle Entlastung von der Höhe der Krankenversicherungsbeiträge, doch für den Erwerbslosen selbst brachte die Neuregelung eine wesentliche Verschlechterung seiner Lage im Falle einer mit Arbeitsunfähigkeit verbundenen Erkrankung, da die nach dem

[97]) Bejahend Jaeger in „Die Krankenversicherung der Erwerbslosen“ in Arbeiterversorgung, 1924, S. 399.

Grundlohn zu bemessenden Barleistungen sich dadurch bedeutend verringerten. Diese schlechtere Versorgung der Erwerbslosen im Krankheitsfalle wurde denn auch als sozialpolitisch nicht unbedenklich bezeichnet.[98])

Nach den Ausführungsvorschriften hatte die Gemeinde die Pflicht, auf Verlangen der Kasse mit ihr einen erhöhten Beitragssatz zu vereinbaren, soweit die Zahl der Erwerbslosen gegenüber der Zahl der erwerbstätigen Mitglieder unverhältnismäßig hoch war und eine Gefährdung der finanziellen Belange der Kasse schuf. Das zuständige Oberversicherungsamt war für den Fall, daß zwischen Gemeinde und Kasse eine Vereinbarung nicht zu erzielen war, zur endgültigen Entscheidung über die angemessene Erhöhung des Beitragssatzes berufen. Eine Beschwerde an das Reichsversicherungsamt gemäß § 1793 RVO. war nicht zulässig, da die Vorschriften der RVO. grundsätzlich nur auf die in der RVO. geordneten Ansprüche und Leistungen Anwendung finden und außerhalb der RVO. nur insoweit, als es ausdrücklich vorgeschrieben ist. Da eine solche Vorschrift in den Ausführungsvorschriften für diese Art eines Streitfalles nicht enthalten war, hat das Reichsversicherungsamt mit Recht die Zulässigkeit einer Beschwerde nach § 1793 RVO. für einen solchen Streitfall verneint.[99])

Die Kassen wurden zweifelsohne an vielen Orten, namentlich in den Großstädten, durch die große Zahl der bei ihnen von den Gemeinden versicherten Erwerbslosen finanziell sehr stark belastet und machten daher von dem Recht auf Vereinbarung eines erhöhten Beitragssatzes gern Gebrauch. Es ist vorgekommen, daß Kassen bis zu 18 Prozent des Grundlohns statt der sonst üblichen 6 Prozent des Grundlohns als Beitragssatz für die bei ihnen versicherten Erwerbslosen verlangt haben.[100])

Die Bemessung der Beiträge nach § 21, Abs. 1, der VO. in der Fassung vom 16. 2. 1924 erwies sich jedoch durchgängig als unzureichend und unzweckmäßig, weil die dem niedrigen Grundlohn entsprechenden Barleistungen der Kassen dem Erwerbslosen im Falle einer mit Arbeitsunfähigkeit verbundenen Erkrankung kein Auskommen boten. Um diesem Uebelstand abzuhelfen und den vielfachen Wünschen der Kassen zu entsprechen, erging daher unter dem 11. August 1924 das Gesetz zur Aenderung der Verordnung über Erwerbslosen-

[98]) Zehrfeld: „Die Beitragshöhe bei der Krankenversicherung der Erwerbslosen" in Monatsschrift für Arbeiter und Angestelltenversicherung, 1924, Sp. 693.

[99]) Grundsätzliche Entscheidung Nr. 2815 des Reichsversicherungsamts vom 11. 10. 1924 (II. K. 50/24 B.), Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamts, 1924, S. 189.

[100]) Zehrfeld: „Die Beitragshöhe bei der Krankenversicherung der Erwerbslosen" in Monatsschrift für Arbeiter- und Angestelltenversicherung, 1924, Sp. 693.

fürsorge,[101]) durch das § 21 der VO. in der Fassung vom 16. 2. 1924 geändert wurde. Nunmehr galt als Grundlohn das Doppelte des Betrages, den der Erwerbslose als Erwerbslosenunterstützung für seine Person erhielt, wenn er nicht erkrankt war. Das Krankengeld durfte jedoch nicht höher sein als die Hauptunterstützung des Erwerbslosen. Die Erwerbslosen hatten damit wieder einen Anspruch auf ausreichende Barleistungen im Krankheitsfalle, und die Kassen erlangten durch die neue Bestimmung einen Anspruch auf höhere und ausreichende Beiträge; es blieb ihnen jedoch auch nach der Neuregelung noch die Möglichkeit, mit der Gemeinde einen höheren Beitragssatz zu vereinbaren, wenn es nach dem Verhältnis der Zahl der Erwerbslosen zu der Zahl der erwerbstätigen Mitglieder die finanziellen Belange der Kasse notwendig machten. Eine solche Vereinbarung erwies sich jedoch nur noch dort als notwendig, wo plötzlich eine besonders große Arbeitslosigkeit eintrat und der Kasse dadurch unverhältnismäßig viele Erwerbslose zuströmten. War nach den Ausführungsvorschriften vom 25. 3. 1924 das Oberversicherungsamt nur im Streitfalle zur endgültigen Entscheidung über die Vereinbarung berufen, so bedurfte nach der Aenderung der Ausführungsvorschriften zur Verordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 2. 5. 1925, [102]) die unter dem 2. 5. 1925 zur Bekanntmachung der neuen Fassung der Ausführungsvorschriften zur Verordnung über Erwerbslosenfürsorge [103]) führte, jede derartige Vereinbarung der Zustimmung des Oberversicherungsamts, auch wenn Gemeinde und Kasse sich einig waren; bei Streit jedoch entschied das Oberversicherungsamt, wie zur Behebung der aufgetauchten Zweifel ausdrücklich bestimmt war, endgültig. Zugleich wurden durch die Aenderung vom 2. 5. 1925 alle schon laufenden Vereinbarungen, die nicht auf der Entscheidung eines Oberversicherungsamts beruhten, mit Wirkung vom 30. Juni 1925 außer Kraft gesetzt, so daß vom 1. Juli 1925 ab nur noch Vereinbarungen mit Zustimmung eines Oberversicherungsamts oder Festsetzungen durch ein Oberversicherungsamt zulässig waren.

Ein lebhafter Streit war um die Art der Berechnung der Beiträge entbrannt. Die Krankenkassen stellten sich im Interesse der Erlangung ausreichender Beiträge auf den Standpunkt, daß das Doppelte der Hauptunterstützung als Grundlohn zu gelten habe und danach die Beiträge zu berechnen seien.[104]) Der Reichsarbeitsminister dagegen hatte die Ansicht vertreten, daß nach § 21 der VO. in der Fassung des Gesetzes vom 11. 8. 1924 bei der Krankenversicherung der

[101]) RGBl. I, S. 68.
[102]) RGBl. I, S. 61.
[103]) RGBl. I, S. 63.
[104]) Deutsche Krankenkasse, 1925, S. 283; 1926, S. 294.

Erwerbslosen für die Kalenderwoche insgesamt nur das Sechsfache der doppelten Erwerbslosenunterstützung in Frage komme und daß daher der Erwerbslose nach einem Grundlohn in Höhe von sechs Siebenteln der doppelten Erwerbslosenunterstützung zu versichern sei, auch eine besondere Einstufung in Mitgliederklassen oder Lohnstufen nicht mehr stattzufinden habe.[105]) Der Reichsarbeitsminister hielt auch in ferneren Stellungnahmen unter dem 19. 5. 1925[106]) und unter dem 3. 3. 1926[107]) an der ursprünglich von ihm vertretenen Auffassung fest. Auch der Preußische Minister für Volkswohlfahrt hatte sich durch Runderlaß der Auffassung des Reichsarbeitsministers angeschlossen.[108]) Dem heftigen Streit in der Literatur, dem naturgemäß in der Praxis die Unsicherheit der Kassen über die Art der Berechnung der Beiträge entsprach, wurde erst durch die Entscheidung des Reichsversicherungsamts vom 23. März 1926[109]) ein Ende bereitet; die Entscheidung schloß sich der vom Reichsarbeitsminister und vom Preußischen Minister für Volkswohlfahrt vertretenen Auffassung an mit der Begründung, daß sich die Fürsorge für den erkrankten Erwerbslosen der Fürsorge für den erkrankten Erwerbstätigen anpasse und daß, weil letztere grundsätzlich die Berechnung des Grundlohns auf den kalendertägig verteilten Arbeitsverdienst abstelle, in der Erwerbslosenfürsorge das Gleiche für die Erwerbslosenunterstützung gelten müsse. Das Reichsversicherungsamt betrachtete also die Erwerbslosenunterstützung im Sinne des § 21 der VO. über Erwerbslosenfürsorge als „die auf den Kalendertag entfallende Erwerbslosenunterstützung" und brachte in seiner Entscheidung zugleich die enge Verbindung der Reichsversicherungsordnung und der Krankenversicherung der Erwerbslosen nach der VO. über Erwerbslosenfürsorge zum Ausdruck.

6. Umfang der Krankenversicherung und Angleichung der Soll-Versicherung an die Krankenversicherung nach der Reichsversicherungsordnung.

Nach der Neuregelung bestimmten sich die Leistungen der Krankenkasse, bei der der Erwerbslose von der ihn unterstützenden Gemeinde gegen Krankheit versichert war, nach

[105]) Bescheid des Reichsarbeitsministers vom 16. 9. 1924 — IV (X) 8566/24 — Reichsarbeitsblatt, 1924, S. 374.

[106]) Runderlaß des Reichsarbeitsministers vom 19. 5. 1925 — IV 3459/25 — Reichsarbeitsblatt, 1925, S. 261.

[107]) Bescheid des Reichsarbeitsministers vom 3. 3. 1926; Reichsarbeitsblatt, 1926, S. 74.

[108]) Runderlaß des Preußischen Ministers für Volkswohlfahrt vom 21. 1. 1926, Volkswohlfahrt, 1926, Sp. 163.

[109]) Grundsätzliche Entscheidung Nr. 2962 des Reichsversicherungsamts vom 23. 3. 1926 — II K. 91/25 B. —, Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamts, 1926, S. 272.

den Vorschriften der Reichsversicherungsordnung und zwar ohne Rücksicht darauf, ob es sich um eine Kasse handelte, der die Versicherung aller von der Gemeinde unterstützten Erwerbslosen von der Gemeinde im Wege der Soll-Versicherung übertragen worden war oder um eine Kasse, bei der der einzelne Erwerbslose auf seinen besonderen Antrag hin auf Grund einer Berechtigung zur Fortsetzung oder Aufrechterhaltung seiner Mitgliedschaft weiterversichert worden war. Die Höhe des Krankengeldes war aber begrenzt, um eine Ausnutzung der Kassen durch die bei ihnen versicherten Erwerbslosen zu verhindern; sie durfte nicht die Höhe der Erwerbslosenunterstützung, die der Erwerbslose für seine Person erhielte, wenn er nicht erkrankt wäre, überschreiten. Insoweit ein Erwerbsloser Krankengeld, Wochengeld oder die an ihre Stelle tretenden Ersatzleistungen erhielt, erlosch sein Anspruch auf Gewährung der Erwerbslosenunterstützung für seine Person, dagegen erhielt er weiter die Familienzuschläge. War er erkrankt, aber seine Erkrankung nicht mit Arbeitsunfähigkeit verbunden, so behielt er neben dem durch seine Erkrankung entstehenden Anspruch gegen seine Kasse auf Leistungen nach der RVO. außerdem noch seinen Anspruch auf Gewährung der Erwerbslosenunterstützung in vollem Umfange.

Von der durch § 25 der VO. über Krankenhilfe bei den Krankenkassen vom 30. 10. 1923 [110]) eingeführten Verpflichtung der Kassenmitglieder zur anteiligen Tragung der Kosten für Arzneien, Heil- und Stärkungsmittel wurden die Erwerbslosen durch die Bestimmungen des Reichsausschusses für Aerzte und Krankenkassen vom 10. 4. 1924,[111]) die ihre Grundlage im § 11 der VO. über Krankenversicherung vom 13. 2. 1924 [112]) hatten, befreit.

Der arbeitsunfähige erkrankte Erwerbslose erhielt, nachdem der Grundlohn durch das Gesetz vom 11. 8. 1924 auf das Doppelte der Hauptunterstützung festgesetzt worden war, regelmäßig ein Krankengeld in Höhe der Erwerbslosenunterstützung; billigte die Satzung seiner Kasse jedoch ein bis auf ¾ des Grundlohns erhöhtes Krankengeld zu, so galt hier nach ausdrücklicher Vorschrift ausnahmsweise nicht der Grundsatz, daß dem Erwerbslosen auch ein Anspruch auf alle Mehrleistungen seiner Kasse wie einem auf Grund einer versicherungspflichtigen Beschäftigung versicherten Mitgliede zustand, vielmehr hatte er dann nur mehr einen Anspruch auf Krankengeld in Höhe seiner Hauptunterstützung. Der Zweck dieser Bestimmung war, wie schon erwähnt, auf die Vermeidung der Ausnutzung der Krankenkassen durch die erwerbslo-

[110]) RGBl. I, S. 1054.
[111]) Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamts, 1924, S. 100.
[112]) RGBl. I, S. 93.

sen Mitglieder gerichtet, indem man jeden Anreiz für den Erwerbslosen, die Barleistungen der Krankenversicherung der Erwerbslosenunterstützung vorzuziehen, ausschloß. Wenn sich jedoch ein Erwerbsloser auf Antrag bei seiner früheren Kasse nach einem höheren Grundlohne versichert hatte, so galt die Ausnahme nicht und er hatte auch einen Anspruch auf das dem höheren Grundlohn entsprechende Krankengeld, selbst wenn es den Betrag der Erwerbslosenunterstützung überschritt, denn darin lag der Ausgleich für die von ihm entrichteten Zusatzbeiträge.

Im übrigen hatte der von der Gemeinde gegen Krankheit versicherte Erwerbslose gegen seine Kasse einen Anspruch auf alle durch die Satzung zugebilligten Mehrleistungen, insbesondere auch auf die Familienhilfe. Wurde die Familienversicherung jedoch nur gegen Zahlung besonderer Zusatzbeiträge gewährt, so war ein Anspruch auf diese Mehrleistung nur begründet, wenn die Zusatzbeiträge entweder von der Gemeinde oder dem Erwerbslosen selbst ordnungsmäßig gezahlt worden waren. Auf Hausgeld oder eine Erhöhung des Krankengeldes, das die Satzung der Kasse dem erkrankten Versicherten für die von ihm aus seinem Arbeitsverdienste ganz oder überwiegend unterhaltenen Angehörigen zubilligte, hatte er jedoch keinen Anspruch, da die Erwerbslosenunterstützung in dieser Hinsicht dem Arbeitsverdienst nicht gleichgesetzt werden konnte.[113])

Streit über die Leistungen war nach ausdrücklicher Vorschrift im Streitverfahren nach der Reichsversicherungsordnung zu entscheiden. Antragsberechtigt war der Erwerbslose selbst, da nur ihm allein die Ansprüche aus der von der Gemeinde bewirkten Versicherung zustanden. Die Bestimmung, daß Streitigkeiten über Leistungen und Beiträge im Spruchverfahren nach der RVO. zu entscheiden waren, mußte im weitesten Sinne aufgefaßt werden, so daß sich die Vorschrift auch auf eine Streitigkeit darüber, ob eine Versicherung des Erwerbslosen überhaupt zustandegekommen war, erstreckte. In solchem Verfahren hatte allerdings die Gemeinde die Stellung einer Arbeitgeberin.

Die Neuregelung behielt die schon mit der VO. vom 15. 4. 1919 durchgeführte Angleichung der besonderen Krankenversicherung der Erwerbslosen an die Krankenversicherung nach der Reichsversicherungsordnung bei. Die Versicherung eines Erwerbslosen durch die Gemeinde im Wege der Soll-Versicherung oder im Falle besonderer Antragsstellung bei der früheren Kasse des Erwerbslosen wurde ausdrücklich einer Versicherung auf Grund der RVO. oder des Reichsknapp-

[113]) Grundsätzliche Entscheidung Nr. 2571 des Reichsversicherungsamts vom 10. 2. 1920; Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamts, 1920, S. 282.

schaftsgesetzes oder einer Ersatzkasse gleichgestellt, soweit der Erwerb eines Rechtes nach der RVO. und dem Reichsknappschaftsgesetz oder der Satzung einer Krankenkasse davon abhängig war, daß eine Wartezeit bei einer Kasse zurückgelegt war oder während eines bestimmten Zeitraums eine Versicherung von bestimmter Dauer bestanden hatte. Der Erwerbslose wurde also in dieser Hinsicht dem auf Grund einer versicherungspflichtigen Beschäftigung pflichtversicherten Arbeitnehmer völlig gleichgestellt.

Das Ausscheiden des von der Gemeinde gegen Krankheit versicherten Erwerbslosen aus seiner Kasse wegen Wegfalls einer Voraussetzung für den Bezug der Erwerbslosenunterstützung wurde dem Ausscheiden wegen Erwerbslosigkeit im Sinne des § 214 RVO. gleichgesetzt; er behielt also unter den im § 214 RVO. näher bestimmten Voraussetzungen, d. h., wenn er in den vorangegangenen 12 Monaten mindestens 26 Wochen oder unmittelbar vorher mindestens 6 Wochen versichert gewesen war, seinen Anspruch auf die Regelleistungen der Kasse, wenn der Versicherungsfall binnen 3 Wochen nach dem Ausscheiden eintrat. Eine wesentliche Verbesserung brachte die Neuregelung dem von der Gemeinde gegen Krankheit versicherten Erwerbslosen jedoch gegenüber dem bis dahin seit der VO. vom 15. 4. 1919 geltenden Rechte: stand seine Versicherung im Wege der Vertragsversicherung früher ausdrücklich nicht einer Versicherung auf Grund einer versicherungspflichtigen Beschäftigung im Sinne des § 313 RVO. gleich, so wurde nunmehr seine Versicherung im Wege der Soll-Versicherung der Versicherung auf Grund einer versicherungspflichtigen Beschäftigung im Sinne des § 313 RVO. gleichgesetzt. Damit erhielt der Erwerbslose also das Recht, sich nach § 313 RVO. bei der Kasse, bei der er als Erwerbsloser von der Gemeinde versichert worden war, in der Mitgliederklasse der Lohnstufe weiterzuversichern, der er als Erwerbsloser angehört hatte, wenn er in den vorangegangenen 12 Monaten mindestens 26 Wochen oder unmittelbar vor seinem Ausscheiden wegen Wegfalls einer Voraussetzung für den Bezug der Erwerbslosenunterstützung mindestens 6 Wochen versichert war.

Hatte der Erwerbslose vor seiner Versicherung im Wege der Soll-Versicherung einer anderen Kasse angehört, aber bei Stellung des Antrages auf Gewährung von Erwerbslosenunterstützung von seinem Rechte, die Versicherung in seiner früheren Kasse durch die Gemeinde zu beantragen, nicht Gebrauch gemacht, so konnte er nach seinem Ausscheiden aus der Soll-Versicherung wegen Wegfalls einer Voraussetzung für den Bezug der Erwerbslosenunterstützung statt der Weiterversicherung bei der mit der Soll-Versicherung von der Gemeinde betrauten Kasse auch die Weiterversicherung bei

seiner früheren Kasse beantragen. Sie war auch schon nach früherem Rechte nach der VO. vom 15. 4. 1919 zulässig gewesen, allein die Einschränkung, daß die frühere Kasse den Erwerbslosen bei der Erklärung seines Wiederbeitritts ärztlich untersuchen lassen konnte, dem Erwerbslosen für eine beim Wiederbeitritt bereits bestehende Krankheit nur ein Anspruch gegen diejenige Kasse, bei der er als Erwerbsloser versichert gewesen war, zustand, auf seinen Antrag aber die frühere Kasse an ihn leisten mußte und dafür Ersatz von der Kasse, bei der er von der Gemeinde als Erwerbsloser versichert worden war, beanspruchen konnte, wurde beseitigt. Nach der Neuregelung mußte also die frühere Kasse dem seinen Wiederbeitritt erklärenden Erwerbslosen auch für eine zu diesem Zeitpunkte bereits bestehende Erkrankung die vollen satzungsmäßigen Leistungen gewähren, ohne dafür einen Ersatzanspruch gegen die mit der Soll-Versicherung betraute Kasse zu haben.

7. Verpflichtung der Gemeinde zu Ersatzleistungen.

Durch § 26 der VO. in der Fassung vom 16. 2. 1924 wurde die Gemeinde verpflichtet, dem erkrankten Erwerbslosen in bestimmtem Umfang aus eigenen Mitteln, also nicht aus Fürsorgemitteln, Leistungen zu gewähren, wenn sie den von ihr unterstützten Erwerbslosen weder im Wege der Soll-Versicherung noch auf Antrag des Erwerbslosen bei seiner früheren Kasse versichert, oder wenn sie die erforderlichen Meldungen oder Beitragszahlungen unterlassen hatte und der Erwerbslose infolgedessen keine oder zu geringe Leistungen von der Krankenkasse erhielt. Der Zweck dieser Bestimmung ging darauf, den Erwerbslosen unter allen Umständen auch für den Fall der Krankheit in weitgehendem Maße zu versorgen und der Gemeinde für Säumnis in der Sicherstellung dieser Versorgung des Erwerbslosen für den Fall der Krankheit auf den gebotenen Wegen die Pflicht zur Schadloshaltung des benachteiligten Erwerbslosen aufzuerlegen. Darin lag für die Gemeinden natürlich ein starker mittelbarer Anreiz, der ihnen im Wege der Soll-Vorschrift auferlegten Verpflichtung zur Versicherung aller von ihr unterstützten Erwerbslosen gegen Krankheit zu entsprechen, um nicht aus eigenen Mitteln dem Erwerbslosen Krankenpflege, Wochenhilfe oder Familienhilfe gewähren zu müssen.

Erhielt der Erwerbslose von der Krankenkasse keine oder zu geringe Leistungen, so war ihm zunächst die Hauptunterstützung in Höhe des dadurch verursachten Ausfalls zu gewähren, soweit er nicht dauernd arbeitsunfähig war und im übrigen die Voraussetzungen für die Gewährung der Erwerbs-

losenunterstützung vorlagen. Die Gemeinde hatte demnach den Erwerbslosen nach ausdrücklicher Vorschrift nur für den Ausfall schadlos zu halten; daraus folgte, daß die Unterstützung nur in Höhe des ausfallenden Kranken- oder Wochengeldes bis zur Höchstgrenze des Betrages der Hauptunterstützung zu zahlen war; war das ausfallende Kranken- oder Wochengeld dagegen höher als die Hauptunterstützung, so erlitt der Erwerbslose hinsichtlich des die Hauptunterstützung übersteigenden Betrages einen Schaden, der ihm nicht ersetzt wurde.

Neben den Barleistungen hatte die Gemeinde dem von ihr nicht gegen Krankheit versicherten Erwerbslosen noch Krankenpflege, Wochenhilfe unter Ausschluß des Wochengeldes oder Familienhilfe aus eigenen Mitteln zu gewähren; diese Leistungen mußten den Leistungen, die der Erwerbslose sonst von der Krankenkasse erhalten haben würde, gleich oder mindestens gleichwertig sein. Die Ersatzleistungen der Gemeinde waren demgemäß nicht nur auf die Regelleistungen der sonst zuständig gewesenen Kasse beschränkt, sondern umfaßten auch die von der Kasse durch die Satzung festgelegten Mehrleistungen. Konnte die Gemeinde ärztliche Hilfe nicht selbst beschaffen, so mußte sie dem erkrankten Erwerbslosen dafür ¾ des Krankengeldes zahlen, das er sonst von der zuständigen Kasse nach Maßgabe ihrer Satzung erhalten haben würde, wenn er von der Gemeinde ordnungsmäßig versichert worden wäre. Endlich wurde noch bestimmt, daß dem erkrankten Erwerbslosen die Familienzuschläge genau so zu zahlen waren wie dem gesunden unterstützten Erwerbslosen für seine unterstützungsberechtigten Angehörigen. Die Familienzuschläge waren jedoch auch in diesem Falle, demnach überhaupt in jedem Falle der Zahlung, aus Fürsorgemitteln zu gewähren.

III. Abschnitt.

Abschluß.

1. Zusammenfassender Ueberblick über die Entwicklung der Krankenversicherung der Erwerbslosen nach der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge.

Bei Betrachtung der Gesamtheit der zur Erwerbslosenfürsorge ergangenen Bestimmungen tritt als eine besonders der Regelung der Erwerbslosenfürsorge eigentümliche Erscheinung die Häufigkeit grundlegender Aenderungen der Materie hervor. Tatsächlich befand sich die gesetzliche Regelung der Erwerbslosenfürsorge von Anfang an ständig im Flusse, bis sie nach einigen Ruhepunkten endlich am 16. Juli 1927 durch das zwar zu dauernder Geltung bestimmte, aber gegenwärtig schon wieder in mancher Hinsicht stark umkämpfte Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung abgelöst wurde.

Die erwähnte eigentümliche Erscheinung findet ihren Grund zunächst darin, daß bei der gewaltigen Veränderung der politischen Konstellation im November 1918 die damals zur Herrschaft gelangten politischen Parteien immerhin überraschend schnell die Möglichkeit gewonnen hatten, im Rahmen ihres umfangreichen Programms ihre alte Forderung auf Einführung einer gesetzlichen Arbeitslosenversicherung zu verwirklichen. Zugleich aber nahmen die notwendig gewordenen gesetzgeberischen Arbeiten auf den verschiedensten Gebieten einen so großen Umfang an, daß auch auf dem Gebiete der Erwerbslosenfürsorge nur schrittweise und in Bruchstücken an der Erreichung des erstrebten Zieles, an der Lösung des großen Problems der Arbeitslosigkeit, gearbeitet werden konnte. Zu wenig noch waren in der Theorie die Meinungen, wie am zweckmäßigsten die Frage der Durchführung einer Arbeitslosenversicherung gelöst werden müsse, geklärt worden. Vor dem Kriege hätte man bei der Stetigkeit der Entwicklung der politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse Gelegenheit genug gehabt und keine Mühe gescheut, eingehende Ermittlungen anzustellen — wie es ja auch schon in

den Jahren 1895 und 1906 von Reichs wegen geschehen war —, um auf dieser Grundlage eine gesetzliche Regelung dieses wichtigen Gebiets langsam heranreifen zu lassen und ihr dadurch von vornherein eine sich auf lange Dauer erstreckende Beständigkeit zu verleihen. Hinzu kam zu den in politischer Hinsicht grundlegend veränderten Verhältnissen der Nachkriegszeit, die ja auch ständig im Flusse blieben, die schwere Erschütterung der wirtschaftlichen Lage durch die fortschreitende Zerrüttung unserer Währung.

Auch tat sich den Bestrebungen nach Uebernahme der Lasten der Erwerbslosenfürsorge durch Reich, Länder und Gemeinden eine Schranke auf in der ohnehin stark beanspruchten Leistungsfähigkeit der öffentlichen Mittel, so daß sich das Reich schließlich genötigt sah, die Mittel grundsätzlich von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufbringen zu lassen und sich nur auf die Gewährung von Zuschüssen zu beschränken, soweit die von den beteiligten Kreisen aufgebrachten Mittel nicht ausreichen sollten. Auch an diesem Zeitpunkte war übrigens der Gesetzgeber noch nicht bereit, den Erwerbslosen als Korrelat der Beiträge einen Rechtsanspruch auf die Leistungen der Erwerbslosenfürsorge einzuräumen. Ein anderes Bestreben trat gleichfalls bei der Regelung der Erwerbslosenfürsorge namentlich in der ersten Zeit nach ihrer Einführung deutlich hervor: In durchaus nicht ängstlicher Weise blieb man ständig bemüht, die vorhandenen Lücken in der Verordnung zu schließen. Man verteilte schließlich die Befugnisse zur Regelung von durchaus nicht unwichtigen Unterfragen weitgehend auf andere Instanzen, um die Entwicklung der Dinge nicht durch die Schwerfälligkeit der Gesetzgebungsmaschinerie zu verzögern. Doch auch diese Verteilung genügte noch nicht. Die Praxis half sich vielfach selbst, doch auch die Behörden halfen oft durch eine weitherzige Auslegung der geltenden Vorschriften, wobei freilich nur allzu oft so auf die Zweckmäßigkeit der Vorschriften und den mutmaßlichen Willen des Gesetzgebers abgestellt wurde, daß von einer Auslegung kaum noch die Rede sein konnte, vielmehr im Wege der Auslegung neues Recht zu schaffen unternommen wurde. Allerdings muß man dabei schon berücksichtigen, daß es vornehmlich soziale Bestrebungen waren, die dem im November 1918 vollzogenen Umschwung ihr Gepräge gegeben hatten und nun nach der gewaltigen Erschütterung, die sich noch fortsetzte durch die nächsten Jahre, alles getan wurde, um die große Masse der Erwerbslosen zufriedenzustellen, denn sie bildeten als Zusammenballung Unzufriedener für die Allgemeinheit der arbeitenden Bevölkerung und namentlich für die Inhaber der politischen Macht eine große Gefahr. Vielfach wurden die Ergebnisse weitherziger Auslegung, die oft zu schlechthin ungesetzlichen Zuständen geführt hatten, später

in die Gesetzgebung übernommen. Erst nach Festigung der politischen Verhältnisse verschwanden diese Auswüchse, so daß die Wissenschaft wieder Raum zur Behandlung der Zweifelsfragen zu gewinnen und sich vorherrschende Geltung bei der weiteren Rechtsentwicklung auf diesem Gebiete zu verschaffen vermochte.

Im Rahmen der gesamten Entwicklung der Materie der Erwerbslosenfürsorge hat das besondere Rechtsgebiet der Krankenversicherung der Erwerbslosen eine verhältnismäßig ruhige Entwicklung durchlaufen, die in einigen größeren Zeitabschnitten klar und auf geradem Wege zu einer Lösung führte, die alle Beteiligten in hohem Maße befriedigen durfte. Hatte man ursprünglich nach der VO. vom 13. 11. 1918 die Krankenversicherung der Erwerbslosen nur an die damals bestehenden Bestimmungen der RVO. angeknüpft und lediglich die Beitragslast von dem einzelnen Erwerbslosen auf den Fürsorgeträger verschoben, und es dabei nur in dessen Belieben gestellt, diese Last zu übernehmen, daneben aber allen anderen Erwerbslosen, die nicht zur Weiterversicherung auf Grund der Reichsversicherung berechtigt waren, im Falle ihrer Erkrankung sogar wegen der Mängel der VO. die Erwerbslosenunterstützung entzogen, weil der Bezug der Erwerbslosenunterstützung die Arbeitsfähigkeit des Erwerbslosen voraussetzte, so ging man schon einen großen Schritt weiter mit der VO. vom 21. 12. 1918; sie verpflichtete bereits die Gemeinden, die Anknüpfungsmöglichkeiten an die Reichsversicherungsordnung für die von ihr unterstützten Erwerbslosen voll auszunützen und verschob nicht nur die Beitragslast, sondern auch die Meldepflichten von dem Erwerbslosen auf die Gemeinde; zugleich aber wurde allen Erwerbslosen, bei denen eine Anknüpfung an die Reichsversicherung nicht möglich war, weil sie nicht zur Fortsetzung oder Aufrechterhaltung einer Versicherung auf Grund der Reichsversicherung berechtigt waren, auch im Falle ihrer Erkrankung die volle Erwerbslosenunterstützung weitergewährt und auch ihnen damit ein Versicherungsschutz von allerdings noch bescheidenem Umfange gewährt. Einen gewaltigen Fortschritt auf dem eingeschlagenen Wege der Angleichung der Krankenversicherung der Erwerbslosen an die Krankenversicherung nach der Reichsversicherungsordnung brachte danach alsbald die Verordnung vom 15. 4. 1919, die eine neue Form der Vertragsversicherung schuf und damit die Möglichkeit bot, allen Erwerbslosen einen ausreichenden Schutz für den Fall der Erkrankung zu verschaffen, dabei aber die wohlerworbenen Rechte der Erwerbslosen aus den Vorschriften der Reichsversicherung weitgehend schützte. Die VO. vom 13. 2. 1924 vervollkommnete dann noch die Krankenversicherung der

Erwerbslosen durch Vereinfachung des Verfahrens und stärkere Eingliederung des besonderen Gebietes aus der Erwerbslosenfürsorge in die bestehende Krankenversicherung nach der Reichsversicherungsverordnung.

2. Ausklang.

Auf weitem Wege hat das Problem der Arbeitslosigkeit die Menschheit vom Altertum bis in die Gegenwart begleitet, beschäftigt und zu Versuchen einer Lösung gedrängt. Vielfältig waren die Erscheinungsformen der Arbeitslosigkeit, ebenso mannigfaltig auch die Methoden, sie zu bekämpfen und die durch sie hervorgerufene Not zu lindern. Die staatspolitische Beurteilung der Frage im Altertum und im Mittelalter ist in der Gegenwart der Voranstellung des Schutzbedürfnisses des einzelnen Arbeitnehmers gewichen, denn in der Nachkriegszeit ist der Arbeitnehmer in den Mittelpunkt der Wirtschaft gerückt. Dennoch sind starke Aehnlichkeiten in Sinn und Zweck aller auf die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Linderung ihrer Folgen gerichteten Maßnahmen erkennbar; niemand wird verkennen, daß auch die staatspolitischen Zwecke früherer Zeiten soziale Bestrebungen mitumfaßten; niemand wird auch leugnen wollen, daß die sozialen Bestrebungen unserer Zeit zugleich staatspolitische Zwecke verfolgen. In der produktiven Arbeitslosenfürsorge unter Perikles und den Notstandsarbeiten unserer Erwerbslosenfürsorge ist derselbe Weg zu einer Lösung des schwierigen Problems der Arbeitslosigkeit beschritten worden.

Die tätige Selbsthilfe auf berufsständischer Grundlage zur Blütezeit des Zunftwesens schuf einen ausreichenden Schutz auch gegen Arbeitslosigkeit; nach dem Verfall des Zunftwesens regte sich die Selbsthilfe später wieder in den Gewerkschaften der Arbeiter und Verbänden der Angestellten; namentlich diese boten schon frühzeitig ihren Mitgliedern eine weitreichende Existenzsicherung. Die Grundsätze des Allgemeinen Landrechts von 1794 über den Schutz der Arbeitslosen haben in neuerer und besserer Form Aufnahme in unsere Reichsverfassung gefunden.

Die durch nahezu ein Jahrzehnt in Geltung gewesene Verordnung über Erwerbslosenfürsorge ist nach langen Kämpfen durch das Gesetz vom 16. Juli 1927 über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung abgelöst worden. Die Vorschriften über die Krankenversicherung der Arbeitslosen wurden im wesentlichen der letzten Regelung dieses Gebiets im Rahmen der Erwerbslosenfürsorge nachgebildet, da die beteiligten Kreise der Ueberzeugung waren, daß die Krankenver-

sicherung der Arbeitslosen am besten durch das in langjähriger Uebung bewährte System der Krankenversicherung der Erwerbslosen im Rahmen der Erwerbslosenfürsorge sichergestellt werden könne. Der wichtigste Fortschritt liegt darin, daß die Krankenversicherung der Arbeitslosen nach den neuen gesetzlichen Bestimmungen zu einer unmittelbar auf Gesetz beruhenden Rechtsfolge, die sich ohne weiteres aus dem Bezuge der Hauptunterstützung ergibt, ausgebildet worden ist. Diese Lösung entspricht der Ersetzung der Fürsorge durch eine Versicherung.

Dem unter Bismarck begonnenen und schrittweise geförderten Werk einer umfassenden Existenzsicherung des schutzbedürftigen Arbeitnehmers ist durch das Gesetz vom 16. Juli 1927 über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung der Schlußstein eingefügt worden. In schwerster Notzeit hat das deutsche Volk das Werk seiner Sozialversicherung gekrönt. Hoch ragt im Kreise der Völker Deutschland mit einem vorbildlichen umfassenden Versicherungsschutze seiner arbeitenden Bevölkerung. Möge das arbeitsfreudige deutsche Volk, an einer machtvollen Entfaltung seiner Kräfte noch durch ein schweres Friedensdiktat behindert, durch seine Arbeitslosenversicherung vor einer der größten Gefahren, die den schaffensfrohen Menschen bedrohen, vor der durch unverschuldete Arbeitslosigkeit hervorgerufenen äußeren und inneren Not in Zukunft bewahrt bleiben.